

## Governability, transparency and reconstruction of the State

Uvalle Berrones, Ricardo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uvalle Berrones, R. (2008). Governabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203), 97-116. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.203.41995>

### 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>



**Palabras clave:** gobernabilidad, gobernanza, transparencia, democracia.

## Resumen

En este artículo, se analiza la relación entre gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado a la luz de las transformaciones democráticas que viven las sociedades contemporáneas. El trabajo destaca el vínculo entre gobernanza y transparencia con el fin de puntualizar el comportamiento que tienen los cuerpos burocráticos ante las condiciones propias de la democracia. Se incluye, además, una sección en la cual se reflexiona sobre la transparencia en el caso de México tomando en cuenta su inserción en una democracia más plena.

## Abstract

In this article, the relationship between governability, transparency and reconstruction of the State is analyzed facing the democratic transformations in contemporary societies. This paper emphasizes the link among governance and transparency, towards the behavior of the bureaucratic bodies in democracy conditions. The case of the transparency in Mexico is also addressed, in the context of a democracy in process of construction.

---

\* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., c.p. 04510.

## Introducción

La relación entre la sociedad y el Estado, tiene procesos que apuntan por el sendero de los cambios democráticos que se desarrollan con base en el dinamismo de la vida pública, el auge de la economía de mercado y las tendencias que favorecen la pluralidad social y política. El claroscuro esquema que se alienta con el autoritarismo, pierde eficacia desde el momento en que con la apertura del poder avanza hasta dar lugar a un mapa diverso de políticas públicas. Los sistemas políticos contemporáneos, para ser competitivos y legítimos con base en la democracia, tienen que abrirse a las exigencias de la vida pública para tomar distancia de la opacidad. Su eficacia se enlaza con las instituciones que crean para que garanticen a los ciudadanos mayor acceso a los asuntos comunes.

El acceso a lo público del Estado es una demanda que no cesa en el afán de que los gobernados no se sientan ajenos al curso de los asuntos colectivos. El acceso a lo público del Estado se fundamenta en el gobierno de los ciudadanos, el cual recibe con el voto universal, el mandato de cumplir las normas y de responder en todo momento a los ciudadanos, quienes son los que confieren la autoridad que poseen. Dicho acceso se inscribe en la lógica del desarrollo institucional, en el cual la maduración, eficacia y consolidación de las reglas del juego, facilita que el gobierno de las instituciones le tome la delantera al gobierno de las personas. Uno y otro denotan cómo la sociedad avanza y supera etapas de secretismo que son incompatibles con el vigor de la vida colectiva.

A diferencia de otros momentos de la historia contemporánea, en el presente, el ejercicio del poder ha ingresado a la esfera de la publicidad y la visibilidad que permite a los ciudadanos la oportunidad de evaluarlo más de cerca, destacando en particular el impacto de las políticas públicas en la vida comunitaria.

Hay ahora nuevas condiciones que indican cómo la gobernabilidad democrática es objeto de ampliación y puntualización, en un planteamiento que combina la eficacia del poder, con la capacidad para atender los imperativos de la transparencia. Como política pública, la transparencia es parte de las nuevas condiciones de la gobernabilidad democrática, desde el momento en que las áreas, estructuras y competencias del Estado no son más objeto del secreto, sino de elementos más accesibles a los ciudadanos. Lo oculto es testimonio de los Estados omnipotentes, mientras que la práctica de lo accesible es producto de la publicidad del poder democrático.

La transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es al mismo tiempo, fórmula institucional que combina la administración de la información de carácter público (que está a cargo de los cuerpos burocráticos) y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en las democracias modernas. En este sentido, la nueva gobernabilidad de la cual es parte medular la transparencia, da sentido a la reconstrucción institucional del Estado para asegurar el ejercicio democrático de la gestión pública. En el ámbito de la reconstrucción del Estado, también ocupa un lugar destacado la gobernanza,<sup>1</sup> porque alude de modo directo no sólo al ejercicio del poder, sino a cómo se gobierna la sociedad.

En este sentido, la transparencia entendida como una política pública, se explica en razón de la gobernanza, porque se relaciona con prácticas horizontales del poder, en las cuales los gobernados tienen el derecho a informarse sobre el comportamiento institucional del Estado. Desde este punto de vista, la transparencia no es sólo una práctica más, sino un derecho muy importante que se relaciona con los nuevos vínculos que se establecen

<sup>1</sup> En oposición a 'gobierno', la gobernanza puede ser entendida como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía N.E.

entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, la gobernanza es otra manifestación del ejercicio del poder, pero ubicada en procesos abiertos, democráticos e institucionales. El derecho a la información no lo conceden los gobernantes, sino que se explica de acuerdo a la transformación democrática del Estado, la cual tiene su origen en las exigencias cada vez más intensas de la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas.

El objetivo del presente trabajo es analizar la relación entre gobernabilidad, transparencia y recons-

trucción del Estado, a la luz de las transformaciones democráticas que viven las sociedades contemporáneas. Asimismo, se destaca el vínculo entre gobernanza y transparencia, con el fin de puntualizar el comportamiento que tienen los cuerpos burocráticos, ante las exigencias de la democracia. Se incluye a la vez, una sección en la cual se reflexiona sobre la transparencia en el caso de México, tomando en cuenta su inserción en los derroteros de una vida más democrática.

## Gobernabilidad democrática

Las sociedades democráticas contemporáneas han ingresado a etapas de cambio que indican cómo los procesos de poder son ahora más intensos, competidos y amplios. La intervención de actores políticos y económicos en la disputa por el poder, da lugar a que las fuerzas sociales aceleren su presión para tener mayor grado de influencia en las esferas de la decisión pública y en la orientación de las políticas públicas.

Hoy en día, la ruta de la democracia no es lineal ni programada, es decir, no está sujeta a plazos rígidos o reglas inmutables; por el contrario, hay en sus derroteros factores, oportunidades y restricciones que son fundamentales en su tránsito hacia condiciones de vida que se valoran como mejores para la sociedad. La democracia política tiene ahora retos más amplios que se relacionan con supervivencia y desarrollo, lo cual significa que no se agota en la expresión de la lucha por el poder, sino que además, hay elementos que se deben considerar para que se convierta en un modo de vida más abierto, incluyente y equitativo. Esto significa que en la democracia hay instituciones responsables de asegurar la vigencia de derechos y obligaciones, para evitar que el poder del Estado tome distancia de los gobernados. Con base en esto, la democracia puede ser

entendida como un conjunto de instituciones que se encargan de atender, formalizar y solucionar los problemas públicos sobre la base de la eficacia, la legitimidad y los consensos.

En este contexto, la sobrevivencia del planeta, en términos democráticos, se relaciona con la necesaria respuesta a problemas como el terrorismo, la conservación del medio ambiente, la protección a la población adulta, el combate a la desigualdad social, la erradicación de prácticas discriminatorias, la preservación de los derechos de género, el futuro de la seguridad social, el desempleo, la exclusión social, las prácticas de xenofobia, el bienestar, la equidad y la calidad de vida; entre otros factores a considerar en las agendas institucionales. No menos importante es la necesidad de que los conflictos bélicos sean detenidos para evitar la destrucción de vidas humanas, de los ecosistemas y demás recursos naturales que se contaminan con el uso de las sustancias químicas que se expanden por diferentes latitudes geográficas. La democracia contemporánea tiene contextos turbulentos e inciertos que pueden vulnerar su efectividad institucional, si los problemas se desbordan hasta generar salidas estrechas para la decisión y la acción. Evitar que las tensiones y las contradicciones se conviertan en conflictos

irreversibles, es una de las tareas más importantes a desarrollar con los instrumentos de la democracia fincados en la deliberación y la negociación entre los actores sociales y políticos.

En un sentido de referencia creativa, las democracias contemporáneas dan cabida a nuevos actores y movimientos que reflejan la pluralidad del espacio de lo público. La distinción del Estado, el mercado, el tercer sector y la sociedad civil; es testimonio de cómo el poder se redistribuye hasta generar zonas de autonomía e identidad que no admiten la cesión automática de los espacios. La ampliación de la franja ciudadana, que no es ni Estado ni mercado, viene en aumento porque aglutina movimientos autónomos que exigen tener un lugar en el ámbito de los asuntos públicos, para intervenir en su atención y solución. La autonomía es una tendencia de los movimientos que demuestran tener capacidad de movilización y gestión en favor de problemas y causas sociales que no han sido atendidas con eficacia por las instituciones gubernamentales y estatales.

Las sociedades del tiempo presente han demostrado que no son entes inertes; tampoco admiten ser tuteladas por el Estado; exigen y han conseguido que sus energías sean reconocidas para intervenir en los asuntos comunes, sin que ello implique confrontación con la autoridad pública. Esto implica que los ciudadanos no son sujetos pasivos, sino seres de carne y hueso que adoptan posturas activas, emprendedoras y organizadas para dar paso a movimientos que reivindiquen a la sociedad ante el Estado. Los ciudadanos son actores centrales en el desarrollo de la democracia, y con su fuerza organizada, dan lugar a otras formas de cooperación que permiten a la sociedad civil tener más y mejores respuestas a los problemas públicos que en ella se generan.

Los tiempos de las sociedades adormecidas y abrumadas por las políticas estatistas han quedado atrás. Las sociedades tienen organizaciones civiles y políticas que dan cuenta de cómo los numerosos ámbitos de lo público pueden ser atendidos con sus propias capacidades, es decir, con sus recursos, in-

formación, tecnologías, capital humano y las formas de acción que implementan. Cada vez están más lejos del oleaje democrático, las políticas intervencionistas y centralizadoras que pretendían abarcar los distintos sitios de la vida económica y política.

Ahora, el impulso de las relaciones horizontales de poder modifica el ejercicio del gobierno, en el sentido de que prevalecen los procesos de consulta y negociación, por encima de los de carácter vertical y unilateral. La democracia contemporánea no es receptiva a las prácticas de omnipotencia política, sino que su terreno natural es la diferenciación, la pluralidad y la corresponsabilidad. La democracia contemporánea avanza por caminos que apuntan hacia formas de convivencia que no admiten la hegemonía contundente de las clases dirigentes, al menos no sin que estas últimas tengan que enfrentar costos adversos debido a su conducta no pública, opaca, e inequitativa.

La visión multicentrada del poder es la constante de una vida democrática, que da cabida a la importancia de los gobernantes, los gobernados, el gobierno, la sociedad y los intercambios del mercado. La interacción de factores de poder como los descritos, abonan en favor de relaciones dinámicas y tensas que exigen más de la coordinación de esfuerzos, que de asumir posturas autárquicas. La interacción de los factores del poder son ejemplo de cómo las sociedades contemporáneas se caracterizan más por el juego diferenciado del poder, y no por la fallida pretensión de imponer las políticas que las cúpulas consideran más eficaces, en un esquema de arriba hacia abajo.

La clave de la vida democrática consiste en que los actores del poder que tienen peso e influencia diferenciada en los procesos de la decisión pública, no pueden quedar a un lado cuando se valora qué hacer, por qué hacerlo y cómo hacer lo que a los gobiernos corresponde. La correlación de fuerzas es el punto más importante a considerar en la dirección y coordinación de la sociedad para evitar que se desajusten las relaciones del poder democrático. Por ello, el gobierno de la democracia tiende a

la preservación de los equilibrios dinámicos, en los cuales intervienen los actores que hacen posible la construcción de la vida institucional. El gobierno de la democracia tiene mandato conferido, es decir, las autoridades son electas por los ciudadanos y en esa medida, existe el compromiso no sólo de atender demandas, sino de cumplir la oferta de gobierno que se formaliza en razón de los calendarios del ejercicio del poder.

Lo importante en la democracia es que el gobierno de las instituciones sea efectivo,<sup>2</sup> lo cual implica asegurar que el orden, la estabilidad y el bienestar sean los ejes sobre los cuales descansan los rumbos de la vida pública. En este sentido, la existencia de gobiernos acreditados y vigorosos, es condición fundamental para que la democracia sea entendida no sólo como una forma de gobierno, sino como un modo de vida.

La categoría “modo de vida” alude a cómo se construye y ejerce el poder, lo cual significa que la interacción Estado-sociedad debe asegurarse a través de estrategias eficaces que permitan que la existencia de los contrarios, el principio de diferencia y la pluralidad creciente; tengan un lugar en el mundo de las instituciones públicas. De este modo, lo importante no es únicamente la forma de gobierno que se consagra en las Constituciones políticas, sino el modo en que se ejerce el poder en la sociedad y cómo los actores viejos y nuevos pueden coexistir sin desacomodar las relaciones fundamentales del propio poder.

Cuando se alude a cómo se ejerce, incrementa y retiene el poder; es importante destacar que se ingresa a los senderos de la gobernabilidad,<sup>3</sup> es decir, al conjunto de capacidades que se acreditan para dar paso a la inclusión social y política, a las expectativas de la sociedad, al desarrollo de las capacidades individuales y públicas, al mejor desempeño

de la economía de mercado, a la distribución equitativa de los bienes y servicios, al arreglo fundamental de los actores para asumir compromisos, al goce de las libertades civiles y políticas, a la adopción de las políticas públicas que combinan crecimiento con desarrollo y al reconocimiento de que existe una pluralidad creciente que reclama su derecho a estar presente en la agenda institucional, considerando la importancia de los intereses incluyentes.<sup>4</sup>

La gobernabilidad es la piedra de toque que las sociedades contemporáneas cuidan y preservan para que los sistemas políticos se desarrollen sobre la base del orden democrático, la estabilidad creciente y la equidad ascendente. La gobernabilidad no es un estado deseado, sino condición insoslayable para llevar a cabo la articulación de actores, poderes, organizaciones e intereses que requieren viabilidad para desarrollarse como fuerzas que ocupan un lugar en la estructura básica de la sociedad.

Ante este panorama, la gobernabilidad tiene nuevos referentes que se relacionan con la ampliación del espacio de lo público, lo cual significa que la política como estrategia de acción, tiene otras formas de presencia que se originan en la diversidad de la democracia. Los nuevos referentes<sup>5</sup> aluden a los derechos de género, el combate a la exclusión, la lucha contra la pobreza, la disolución del racismo; las acciones contra la explotación del trabajo infantil, la protección de la población infantil y joven contra la pornografía, el combate a las drogas, así como la preservación de la identidad civil y política de los ciudadanos con la vida comunitaria, para evitar el deterioro de las relaciones sociales y comunitarias. Estos referentes son parte de contextos más amplios de lo que es la sociedad civil y demandan pericia de gobierno, es decir, capacidad política para institucionalizarlos con políticas públicas oportunas y estratégicas.

<sup>2</sup> Guy B. Peters, “La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?”, en *Reforma y Democracia*, núm.27, 2003, p. 19.

<sup>3</sup> Antonio Camou, “Estudio preliminar” en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2001, p. 36.

<sup>4</sup> José Ayala Espino, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 41.

<sup>5</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Ediciones Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, p. 46.

La gobernabilidad, entendida también como el capital político de los Estados, se relaciona con el tiempo presente y los horizontes del futuro; en consecuencia, es un asunto que tiene que cuidarse, nutrirse y multiplicarse todos los días, porque es el sustento temporal y espacial del poder en la vida democrática. En este sentido, a mayor desarrollo de la pluralidad democrática, mayor amplitud del espacio de lo público; a mayor desarrollo de la pluralidad democrática, mayores opciones de participación y representación que se traducen a la vez, en peticiones y presiones de la sociedad hacia el Estado.

Desde la óptica de los asuntos públicos, la gobernabilidad democrática tiene que ensancharse considerando los siguientes elementos: 1) la construcción de los consensos; 2) el vigor de la acción pública y 3) las nuevas reglas del juego.

La construcción de los consensos responde al imperativo que tiene el ejercicio del poder para consultar, deliberar, negociar y asumir los compromisos que permiten la adopción de las políticas públicas, con base en decisiones que han sido objeto de aprobación plural, y que la autoridad consigue que sean apoyadas. La construcción de los consensos responde a la visión del poder democrático, y éste da lugar a prácticas que se caracterizan por valorar la importancia de los actores sociales y políticos en las decisiones públicas.

El vigor de la acción pública consiste en reconocer que ni la cooptación, el clientelismo o el corporativismo, son fórmulas que desarrollan a la sociedad y en todo caso, son los ciudadanos y las organizaciones civiles, los que se involucran en la definición de la agenda de los asuntos comunes. Estos agentes sociales convienen con la autoridad, los pasos institucionales que se adoptarán para articular las políticas públicas en las fases de definición, elaboración, implementación y evaluación. La acción pública es un tipo de acción organizada que denota cómo la sociedad y las fuerzas creativas tienen presencia real y efectiva en los procesos de coordina-

ción, cooperación y corresponsabilidad, que caracterizan a las comunidades emprendedoras.

Por su parte, las nuevas reglas del juego llevan a que en las sociedades democráticas se diseñen y funcionen las nuevas instituciones que se necesitan para llevar a cabo la articulación de los actores, poderes, demandas y organizaciones, que han conseguido que sus peticiones se traduzcan a la vez, en políticas públicas. Si las instituciones<sup>6</sup> establecen las reglas del juego que rigen la vida de la sociedad y de los gobiernos, en este sentido, la transparencia tiene que ubicarse en esa misma lógica, porque indica que el poder del Estado debe reflejarse en nuevas atribuciones, restricciones y oportunidades de acción, que reflejen cómo su ejercicio tiene que realizarse distante de los conciliábulos, los secretos, las prácticas cerradas y lo inaccesible, para que sea objeto del escrutinio de los ciudadanos.

Desde el mirador de la gobernabilidad, la transparencia responde a una nueva edad institucional del poder democrático, porque el Estado —entendido como el administrador de los recursos y la información de la sociedad— debe favorecer un ambiente de confianza que inicia cuando los gobernados tienen el derecho de acceder a lo que realiza en nombre del interés público; porque la calidad de vida a la que tienen derecho, se sustenta en la adopción de medidas que pueden favorecer o no, las condiciones de la pervivencia asociada.

En este caso, la parte toral de la transparencia, son las políticas públicas que se han adoptado para favorecer y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, tanto en el plano individual como en el colectivo. Una vez adoptadas, las decisiones del Estado se traducen en cursos de acción gubernamental<sup>7</sup> que tienen costos, ventajas e impactos que se relacionan con la vida de los gobernados. Por ello, la transparencia posibilita para los gobernados la ventaja institucional de conocer cómo, por qué, dónde y cuándo las autoridades actúan para dar vida a los procesos de gobierno, que se vierten hacia la socie-

<sup>6</sup> Douglas C. North, *Instituciones, cambio y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 51.

<sup>7</sup> Eugenio Lahera, "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas" en *Reforma y Democracia*, núm. 16, 2000, p. 11.

dad en tipos de políticas pública; las cuales se enlazan con la lógica de ganadores y perdedores. La transparencia en el horizonte de la gobernabilidad, significa que los Estados institucionalizan la pluralidad ciudadana, respondiendo en este caso al derecho a la información, lo cual implica la creación de condiciones que favorezcan que los derechos de los gobernados tengan vigencia real para garantizar la correlación de fuerzas y grupos en términos democráticos.

Consecuentemente, el nexo entre gobernabilidad y transparencia forma parte del fortalecimiento de la democracia política, porque el poder no se ciñe al mundo de lo inaccesible, sino que con nuevas reglas institucionales —la transparencia como política pública— debe ser objeto de mayor visibilidad y accesibilidad, lo cual favorece que el Estado y los ciudadanos tengan mejores formas de comunicación y evaluación; debido a que la información de las personas civiles, los ciudadanos y la sociedad en su

conjunto es un bien público, no exclusiva de los administradores del Estado.

La transparencia en el plano de la gobernabilidad democrática, relaciona lo público del Estado y lo público de la sociedad<sup>8</sup> a través de órganos, políticas, procedimientos, responsables, tiempos y requisitos; que permitan hacer efectivo el derecho a la información. La transparencia tiene valor político desde el momento en que es producto de negociaciones que con la intervención de los parlamentos, se convierte en política pública para los gobernantes y los administradores del Estado. Tiene valor público desde el momento en que los ciudadanos tienen el derecho<sup>9</sup> de acceder y conocer lo que realiza el Estado, dado que es el responsable de administrar la vida en común. El valor público de la transparencia es consustancial al gobierno de la democracia, en el cual los ciudadanos son los mandantes principales en el ejercicio del poder.

## Alcance de la transparencia

La transparencia responde a un perfil de sociedad, en la cual la participación de los ciudadanos es realidad tangible, no quimera. Denota el avance de condiciones de vida que apuntan hacia la postura activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con objeto no sólo de analizar y discutir su derrotero, sino de tomar parte en los procesos que se generan con la gestión institucional. Una condición para que la transparencia sea valorada como un producto democrático, es que los ciudadanos vigilen y controlen el ejercicio del poder de manera continua. La transparencia es un medio para que la vigilancia y el control del poder, sean parte de las ventajas que

los ciudadanos tienen para evitar que el gobierno se comporte de modo distante. En la actualidad, la transparencia tiene vigencia en 62 de países<sup>10</sup> y es en Suecia, en 1776, donde se registra la primera Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas.<sup>11</sup>

La transparencia es propia de las sociedades abiertas<sup>12</sup> y liberales que reclaman ante el poder, el derecho que tienen para conocerlo, monitorearlo y evaluarlo; a fin de que no se convierta en un mal necesario. Las sociedades abiertas y liberales son testimonio de cómo las libertades civiles y políticas tienen vigencia efectiva, para que el ejercicio del

<sup>8</sup> Nora Rabontnikof, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 51.

<sup>9</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", en *Cuadernos de Transparencia*, núm 4, 2004, p. 54.

<sup>10</sup> John M Ackerman e Irma E. Sandoval, "Leyes de acceso a la información en el mundo", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7, 2005, p. 23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>12</sup> Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1991, p. 195.

poder no sea entendido en un horizonte de unilateralidad, sino a partir de espacios horizontales que dan cuenta de relaciones intensas y diferenciadas, que se conjugan por efecto de los actores políticos, interesados en la construcción y el desenvolvimiento de las instituciones públicas.

Una característica de la transparencia es que responda a lo público, lo cual implica que se rige por lo principios de lo común, lo accesible, lo visible y lo manifiesto. Estas características son esenciales en la perspectiva democrática del poder, porque la transparencia, en un ejercicio de analogía, debe favorecer la existencia de relaciones de vida que permitan a los gobernados conocer el estado que guardan los asuntos públicos, como si se tratará del agua cristalina. Lo público de la transparencia es correlativo a los espacios de la democracia, porque el gobierno de la República, es decir, de la cosa pública, necesita para su legitimidad que los ciudadanos tengan acceso al mundo institucional que lo sustenta.

Un objetivo de la transparencia es evitar la cultura de la opacidad, que es propia de sociedades mágicas, cerradas y tribales, en las cuales se niega la existencia de los ciudadanos libres para que asuman los costos de su actuación. La opacidad es la negación de lo público, y destaca cómo los aparatos del poder se protegen para continuar con ventajas y privilegios que acrecientan la vigencia del autoritarismo, que trae consigo la falta de visibilidad en el ejercicio del poder. En este caso, la transparencia es una vía para que la publicidad de los asuntos a cargo de los gobiernos se fortalezca, evitando que el ejercicio del poder se realice en los espacios de lo claroscuro.

A la luz de la vida democrática, la transparencia favorece que la publicidad de los actos gubernamentales sea una constante que acerca a las autoridades con los ciudadanos, para que éstos ejerzan formas de control democrático, evitando distancias abismales entre la sociedad y el gobierno. La publicidad de las acciones del Estado es un requisito de las sociedades abiertas, que consiguen tener presencia

organizada y continua en el curso de la gestión institucional. La publicidad del Estado deviene en que el poder político es objeto del escrutinio ciudadano, y por tal motivo, tiene que situarse como un poder sujeto no sólo al universo de las atribuciones, sino también de las obligaciones. Por ello, la publicidad del Estado demuestra que el poder tiene restricciones, lo cual favorece que no ingrese a la ley de los rendimientos decrecientes, la cual se acentúa cuando los ciudadanos carecen de las herramientas que permitan controlarlo.

La visibilidad y legalidad del poder gubernamental, son condición importante para que la transparencia sea una auténtica política pública, que responda al reclamo de los ciudadanos a participar y ser corresponsables en el quehacer de los asuntos públicos. Visibilidad y legalidad son atributos del poder responsable, y en el marco de la constitucionalidad moderna, se diseñan y funcionan los pesos y contrapesos<sup>13</sup> que evitan el divorcio del Estado y los ciudadanos, al fortalecer las relaciones horizontales de convivencia que imprimen vigor a la democracia. Visibilidad y legalidad son elementos consustanciales al poder democrático, e indican el reconocimiento de que la tarea de gobierno no es unilateral, sino sujeta a normas, facultades y restricciones que corresponden a la edad del constitucionalismo moderno. Visibilidad y legalidad son condiciones para que el poder democrático no sea entendido como un poder irrestricto, sino que tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir las normas de acuerdo a la razón institucional del Estado de derecho.

En consecuencia, los valladares y las prácticas del secretismo que se fomenta con las prácticas del cesarismo, tienen que diluirse para que el gobierno en la sociedad abierta sea para los ciudadanos. El gobierno de los ciudadanos sabe dialogar, deliberar y argumentar; y es el motivo por el cual, la transparencia tiene contenido democrático, desde el momento en que el derecho a la información permite que los gobernados sean parte importante en los procesos que conducen a la construcción de la vida

<sup>13</sup> Adam Pzerworski, "El Estado y el ciudadano" en *Política y Gestión Pública*, vol. V, núm. 2, 1998, p. 345.

republicana. En el gobierno de los ciudadanos, funcionan sistemas de comunicación que favorecen que los procesos institucionales no sean reservados únicamente a las autoridades y los administradores del Estado. Los sistemas de comunicación son el medio para que gobernantes y gobernados tengan acercamientos metódicos y productivos, evitando de ese modo, que lo público de la sociedad sea erosionado por lo público del Estado.

La transparencia es una forma de razón pública, porque contribuye a formar los consensos que se necesitan, reconociendo la pluralidad de la sociedad. Es a la vez, punto de encuentro para que las autoridades y los gobernados ratifiquen su confianza en el contrato social y político que los rige.

Una ventaja de la transparencia, es que la sociedad y los ciudadanos se pueden interesar más en los asuntos públicos, lo cual significa que hay un sentido de responsabilidad compartida para estimular la convivencia democrática. En consecuencia, la transparencia contribuye a evitar que las asimetrías de la información sobrepongan al Estado ante la sociedad, y permite que la información como bien público, sea objeto de una distribución más equitativa entre quienes la demandan.

Si la transparencia consigue disminuir la brecha entre los productores de la información (agentes del gobierno) y los demandantes de información que son los gobernados, se puede consolidar como un instrumento que favorece la vigencia de la democracia procedimental. Este es el modo en que las instituciones funcionan para garantizar la certidumbre, la estabilidad y la gobernabilidad que la sociedad necesita para su conservación y desarrollo. En este sentido, la transparencia se inscribe en términos de eficacia en la democracia procedimental, lo cual significa que los gobernantes y los gobernados han establecido puentes de comunicación y reglas institucionales, para que la vida política tenga rendimientos alentadores, al conjugar el principio de autoridad con la vigencia del derecho a la información, para dar paso a la legitimidad y eficacia del poder público. De este modo, gobernantes y gobernados ingresan a una etapa de construcción y consolidación institucional que da cuenta de cómo el poder democrático es capaz de armonizar a través de normas, reglas y procedimientos, los intereses del Estado con los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

## Gobernanza y transparencia

En la lógica de la institucionalidad democrática, hay dos elementos que son importantes en la filosofía, valores y práctica de la transparencia: la burocracia y los ciudadanos. La parte corpórea de los gobiernos, son los cuerpos burocráticos que se encargan en lo fundamental de la administración, dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas. Es importante considerar esta situación, porque alude a los procesos directos del gobierno en la sociedad abierta. La burocracia res-

ponde a los fines del Estado y a los propósitos del gobierno, lo cual implica que su radio de acción en términos de compromiso, es con el orden jurídico y político vigente.

Los cuerpos burocráticos<sup>14</sup> tienen a su cargo la administración de la sociedad y por tanto, son los responsables de generar la información pública que interesa y puede interesar a los gobernados. Con objeto de que los cuerpos burocráticos tengan referentes institucionales para su actuación, la transparencia

<sup>14</sup> Gina Zabudovsky, "Burocracia y comportamiento organizacional: de la jerarquía moderna a la sociedad-red" en Mónica Guitián Galán y Gina Zabudovsky Kuper, (coords.), *Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, pp. 225-226.

es una fórmula que define las obligaciones del Estado y el derecho de los ciudadanos a la información. Se combinan en este ejercicio, los valores de la eficiencia y la democracia, los cuales son elementos fundamentales en las sociedades liberales. En este caso, la eficiencia se asocia con la gestión burocrática y la democracia con el vigor de la sociedad.

De este modo, la eficiencia de los cuerpos burocráticos tiene que regirse por normas, procedimientos y reglas que tienen valor democrático, para evitar que el gobierno y los administradores del Estado tengan márgenes ilimitados de discrecionalidad que pueda dañar el cumplimiento del interés general. Por consiguiente, la democracia como modo de vida, tiene en los cuerpos burocráticos la base de su operación institucional, la cual es fundamental para llevar a cabo las tareas de gestión pública. Lo importante en este punto, es que la burocracia y la democracia no sean entendidas como elementos opuestos e irreconciliables, sino que a partir de un ejercicio de ingeniería institucional, sea factible armonizar su existencia para dar vida y sustento al gobierno de los ciudadanos.

En consecuencia, la relación entre burocracia y democracia, es la clave para situar a la gobernanza como punto cardinal que se relaciona con modos específicos de ejercer el poder, destacando la importancia que tiene que los asuntos públicos no sean monopolio exclusivo del Estado. En este sentido, la burocracia es la parte vital del Estado que se encarga de su comportamiento material, mediante el cumplimiento de las funciones generales que permiten la convivencia de los contrarios, sin desconocer las relaciones de competencia, los conflictos, las tensiones y las formas de cooperación que dan vida al pluralismo político y social. En consecuencia, debe responder<sup>15</sup> a los ciudadanos para que no se convierta en un cuerpo encerrado en la lógica de la rutinas y los procedimientos, que son la clave de su operación.

Por tanto, el arquetipo del mando (el control y la verticalidad), es incompatible con la gobernanza democrática, dado que ésta valora y acepta la existencia de redes sociales y políticas que reclaman su derecho a participar e intervenir en la operación directa del Estado, destacando en este sentido, su autonomía frente a los poderes e instituciones del propio Estado. La categoría “redes” alude a condiciones en las cuales los procesos de apertura y accesibilidad se convierten en pilares para la convivencia democrática del espacio público. Las redes son, en consecuencia, estructuras, relaciones e intercambio de poder que influyen en la orientación de las políticas públicas y en ese sentido, denotan cómo la sociedad contemporánea —que se integra por ciudadanos activos— consigue revertir<sup>16</sup> el peso de las relaciones piramidales que se localizan en el sector público.

Por su parte, la democracia es un sistema de reglas en las cuales los gobernados tienen derechos civiles, políticos, sociales y republicanos, que les permiten asumir una posición activa frente al poder público, para que sean tomados en cuenta en los procesos que conllevan a la construcción de la acción pública, es decir, a la acción que coadyuva para que el carácter público del poder sea la esencia para dar paso a la tarea de gobernar. Las reglas de la democracia dan vida a la nueva gobernanza, misma que refleja que el espacio público de la sociedad; tiene interés y desarrolla acciones para transparentar al Estado, con el fin de acercarlo más a los ciudadanos. La democracia entendida como un sistema de reglas del juego, es el marco institucional en el cual la gobernanza se arraiga como un modo efectivo para enlazar al Estado y a los ciudadanos, en un esquema de identificación, participación y responsabilidad.

Por eso, la burocracia y la democracia son esferas que pertenecen al universo de la gobernanza, porque dan vida al ejercicio directo del poder en el

<sup>15</sup> Guy B. Peters, “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, 2005, p., 589.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 591.

cual las autoridades y los gobernados son los puntos fundamentales para situar el alcance de la propia gobernanza. La gobernanza es un método que permite considerar la naturaleza de los órganos del Estado, y el imperativo de que el derecho a la información tenga vigencia efectiva en la sociedad civil, para que la transparencia se acredite como una política pública. La gobernanza implica también alentar la participación y confianza de los ciudadanos<sup>17</sup> en las instituciones públicas, abriendo espacios de intervención que acrediten una nueva forma de gobernar, la cual tiene como característica distintiva, que la conducción de la sociedad no es piramidal, sino más bien horizontal y multicentrada; de este modo, el patrón de la legitimidad conlleva a reconocer que la construcción de la vida democrática se ratifica con procesos de abajo hacia arriba. La gobernanza se relaciona con la transparencia, porque alude no sólo a la faceta pública del poder, sino también a la necesidad de que los gobernados, en un esquema de horizontal del poder, tengan la oportunidad de conocer, identificar y valorar el desempeño de las instituciones públicas, considerando la calidad de la gestión que deben acreditar en favor del interés general. Únicamente el poder democrático abre la posibilidad a que los ciudadanos tengan el derecho de acceder a la información pública gubernamental, la cual se genera mediante el concurso de agentes, instancias y responsables de la burocracia.

Por tanto, la integración de los expedientes, registros y sistemas de datos, es producto de la pericia burocrática, pero sujeta a reglas institucionales que dan vida a la gestión democrática. La aportación de la democracia a la transparencia, consiste en que proporciona la filosofía y los elementos normativos de lo que implica el poder público (entendido como el poder de los ciudadanos) para que sea organizado como un sistema de reglas y procedimientos que permiten el ejercicio accesible y manifiesto del poder.

La democracia es el sustento de la transparencia, y es también el ámbito de institucionalidad que las burocracias deben cumplir y salvaguardar, para que el gobierno de los ciudadanos sea real, no aparente. Por tanto, el poder democrático se construye de abajo hacia arriba, mientras que el poder burocrático se forma de arriba hacia abajo. En el caso de la transparencia,<sup>18</sup> el poder responde a relaciones horizontales, es decir, a la concurrencia de fuerzas y actores que interactúan en la base de la sociedad civil, para dar vida al modo en que la información pública se solicita, con base en el derecho a la información. De ahí que los organismos encargados de la información pública, sean diseñados sin vulnerar la necesaria estructura burocrática que garantiza su operación, pero estando sujetos a normas y reglas que garantizan a los ciudadanos el acceso a la esfera institucional del Estado.

La gobernanza, en el caso de la transparencia, significa que los gobernados tienen el derecho y la oportunidad de conocer el estado que guardan los asuntos de gobierno, solicitando para ello, la información que sea de su interés. La solicitud da vida al derecho a la información y es una opción para conocer, valorar, cuestionar, reconocer o puntualizar algún aspecto de la vida comunitaria, a través de datos e informes que se producen en las oficinas gubernamentales. Permite a la vez, que los gobernados conozcan el desempeño de los servidores públicos y los políticos, por cuanto que son los responsables de la administración de la sociedad. Otro aspecto a destacar, es que la transparencia es una vía para conocer cómo fluye la información en las instituciones del gobierno y cómo se registra y difunde con fines de atención y respuesta. Con ello, se rompe el círculo estrecho de la información como parte de las arcas del poder. El que estos secretos ocupen un lugar importante en los Estados, es una postura propia del autoritarismo, que tiene su mejor expresión en la cultura faraónica, la cual procura situarse por

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 593.

<sup>18</sup> Sergio López Ayllón, "Los desafíos de la transparencia" en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, pp., 250-252.

encima de los controles democráticos y se sustrae por tanto, a la vigilancia de los ciudadanos.

En la democracia, los Estados han de ser instituciones abiertas, receptivas y responsables, que tienen como premisa básica de su *modus operandi*, la atención directa a los gobernados, en su condición de sujetos activos en el derecho a la información pública. Se evita así, que desde el poder se asuman

posturas de omisión o irresponsabilidad que únicamente frenan lo mejor de la relación entre las autoridades y los propios gobernados. La gobernanza es una fórmula institucional, que se inscribe en la democratización del poder y en la transformación de los sistemas de gestión pública, para que sean congruentes con las exigencias de la vida pública contemporánea.

## Transparencia y democracia en México

En México, la cultura de la transparencia empieza a constituirse en un modo de vida que articula la nueva relación de las autoridades con los gobernados, con base en los esquemas de la democratización. México tiene una tradición arraigada de la cultura del secreto que, en sus aspectos fundamentales, considera a las autoridades como la sacralización del poder mismo. Esta situación ha tenido como efecto, que el ejercicio del poder se sustente más en la eficacia de las arcanas, no tanto en la información publicitada.

La cultura política del país ha sido fuertemente influida por los valores que postulaba el gobierno de los Borbones; caracterizado por la combinación del verticalismo, las pirámides burocráticas, los mandos unipersonales, la secrecía y la proclamación de que el poder tiene que apoyarse en estructuras centralizadas, no abiertas ni transparentes. Este patrón de vida fue adoptado tanto en el México Independiente como en la etapa del constitucionalismo, no obstante los diversos esfuerzos que se llevaron a cabo para instaurar las formas democráticas de gobierno, sobre todo en el constitucionalismo de 1917.

La cultura del secreto y la desinformación han constituido modos peculiares para ejercer el poder, valorando en sí al Estado, sin considerar la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes. La posición cupular y por tanto restringida del poder que corresponde al México 'bronco', se estimula

porque en su ejercicio se reconocía más a la clase política, los administradores del Estado y los organismos corporativos, que funcionaban sobre la existencia formal de los ciudadanos; cuando en realidad se imponían con sus atribuciones y controles verticales para dar paso a la existencia de súbditos. Por eso, en la vida pública la parte más activa fueron los órganos y el aparato del Estado, no lo foros deliberativos de la sociedad ni de su representación política que es el Congreso.

Sin embargo, en los años setenta y ochenta de la centuria pasada, los movimientos ciudadanos de la sociedad civil, inician procesos de movilización para evitar que el poder público tuviera distancias insalvables, respecto con la propia sociedad. La revitalización del espacio público, a consecuencia de una mayor pluralidad y diversidad políticas, ocasiona que los ciudadanos reclamen su derecho a ser tomados en cuenta en el destino de los asuntos públicos, obligando al Estado a iniciar el camino de las reformas que conlleven a la democratización del poder. En México, la lucha por democratizar el poder ha sido y continúa siendo una empresa compleja, que ha implicado esfuerzos y energías que se han invertido para erradicar la concepción borbónica de la autoridad.

Hoy se vive una etapa de tendencias democráticas, que abonan en favor de la participación, la representación política y el imperativo de que la publici-

dad del poder<sup>19</sup> sea efectiva para el conjunto de la sociedad. El Estado mexicano tiene un perfil de mayor apertura, y se rige por reglas democráticas que contribuyen a evitar que sea un poder extraño a la sociedad.

En un planteamiento de relaciones horizontales, el poder tiene caracteres más democráticos, que se han conseguido a partir de relaciones de participación y corresponsabilidad. Hay grupos, organizaciones, voces y proyectos, que alimentan la pluralidad democrática por la senda de la apertura y la transparencia del poder. Los reclamos por una mayor democracia han influido en la definición y vigencia de los controles democráticos, para que los ciudadanos tengan oportunidad de vigilar y fiscalizar las acciones del Estado. No se trata de disminuir las capacidades del Estado mexicano, sino de formalizar su comportamiento mediante estructuras, reglas y procedimientos que garanticen su transparencia, para que sea consecuente con una sociedad que proclama la publicidad y democratización del poder.

Lo público del Estado mexicano, tiene en la transparencia un camino para que sea más accesible a los gobernados. Lo público del Estado mexicano es el perfil de un tiempo que se relaciona con el control democrático que los ciudadanos pueden y deben tener sobre las instituciones que se encargan de asegurar la vigencia del interés general. Lo público del Estado mexicano implica que está al servicio de los gobernados, en un contexto en que las relaciones piramidales se diluyen para dar cabida al mundo de la institucionalidad democrática, en la cual se tiene como principio rector de la vida pública, la existencia de ciudadanos activos, informados y organizados.

En la medida en que el Estado mexicano es más público, se acerca más al arquetipo del Estado de derecho, es decir, a un Estado que reconoce el va-

lor de la democracia y la existencia de ciudadanos organizados, autónomos y responsables, que exigen presencia en los asuntos comunes y demandan la responsabilidad de los gobernantes con base en las normas del derecho positivo. Tales normas formalizan un ejercicio de la autoridad, que no sólo implica atribuciones, sino sanciones cuando se incurre en abuso o incumplimiento. El vínculo entre transparencia y democracia es indisoluble, porque son elementos consubstanciales del poder público moderno. De este modo, la transparencia<sup>20</sup> responde al imperativo de cómo hacer tangible el derecho a la información y la democracia; es el sistema de instituciones que favorece que los gobernados tengan opción de conocer y evaluar el desempeño de los políticos y los cuerpos burocráticos, ejerciendo el propio derecho de acceso<sup>21</sup> a la información.

En el caso de México, la transparencia como política pública<sup>22</sup> se formaliza con el reconocimiento en el artículo 6º de su Constitución Política. El derecho a la información en favor de los ciudadanos, desde diciembre 2 de 1977, señala que "...el derecho a la información será garantizado por el Estado". Si bien en junio de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>23</sup> puntualizó que el derecho a la información, al vincularse con el "derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa", no será sino hasta el 2 de diciembre de 1999 cuando lo reconoce como garantía individual, limitado únicamente por razones de seguridad nacional y el respeto a los derechos de terceros. Otro paso dado en favor del derecho a la información, es la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002, la creación del Instituto Federal Electoral el 24 de diciembre de 2002 y la

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>20</sup> Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p., XXXIII.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. XXIV.

<sup>22</sup> Mauricio Merino, "Muchas políticas y un solo derecho" en Sergio López Ayllón (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución / Propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, citado por E. Villanueva, *op. cit.*, p., XXI.

publicación del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2003.

La transparencia como política pública se ha instaurado en las siguientes entidades federativas<sup>24</sup>: Aguascalientes con la Ley de Transparencia e Información Pública del 15 de enero de 2003; Baja California con la Ley de Acceso a la Información Pública del 25 de julio de 2005; Baja California Sur con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del 25 de febrero de 2005; Campeche con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 30 de junio de 2005; Chiapas con la Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública del 12 de octubre de 2006; Chihuahua con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del 10 de octubre de 2005; Coahuila con la Ley de Acceso a la Información del 4 de noviembre de 2003; Colima con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información a la Información Pública del 28 de febrero de 2003; Distrito Federal con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 24 de abril de 2003; Durango con la Ley de Acceso a la Información Pública de 25 de febrero de 2003; Guanajuato con la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de 29 de julio de 2003; Guerrero con la Ley de Acceso a la Información Pública del 29 de septiembre de 2005; Hidalgo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 15 de diciembre de 2006; Jalisco con la Ley de Transparencia e Información Pública del 20 de diciembre de 2002; Estado de México con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Michoacán con la Ley de Acceso a la Información del 2 de agosto de 2002; Morelos con la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del 27 de agosto de 2003; Nayarit con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 16 de junio de 2004; Nuevo León Ley con la de Acceso a la Información Pública del 21 de febrero de 2003; Oaxaca con la Ley de Transparencia y Ac-

ceso a la Información Pública del 16 de septiembre de 2006; Puebla con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 22 de julio de 2004; Querétaro con la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del 26 de septiembre de 2002; Quintana Roo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 31 de mayo de 2004; San Luis Potosí con la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del 20 de marzo de 2003; Sinaloa con la Ley de Acceso a la Información Pública del 23 de abril de 2001; Sonora con la Ley de Acceso a la Información Pública del 25 de febrero de 2005; Tabasco con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 28 de diciembre de 2006; Tamaulipas con la Ley de Información Pública del 25 de noviembre de 2004; Tlaxcala con la Ley de Información Pública del 5 de agosto de 2006; Veracruz con la Ley de Acceso a la Información del 8 de junio de 2004; Yucatán con la Ley de Acceso a la Información del 31 de mayo de 2004 y Zacatecas con la Ley de Acceso a la Información del 14 de julio de 2004.

Por otra parte, algunos de los instrumentos que utiliza el Instituto Federal de Acceso a la Información para dar cauce al derecho a la información son:<sup>25</sup> 1) la evaluación del cumplimiento de la ley por parte de la administración pública federal; 2) la vigilancia en materia de seguimiento de resoluciones emitidas por el pleno del Instituto; 3) la evaluación por parte del IFAI de los portales de transparencia de 237 entidades y dependencias; 4) la verificación del cumplimiento de los *Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública*; 5) la *Guía Simple de Archivos y Custodias de las Dependencias de la Administración Pública*; 6) los comités de información en dependencias y unidades de la administración pública; 7) las unidades de enlace y los comités de información; 8) el Programa Usuario Simulado y 9) el Sistema de Gestión Interna de Solicitudes de Información, 10) los *Lineamientos*

<sup>24</sup> Cfr. [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

<sup>25</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Tercer Informe de Labores*, México, IFAI, 2005.

de Protección de Datos Personales; 11) el Sistema de Solicitudes de Información y 12) el Sistema de Información Mexicana para que los ciudadanos de las entidades federativas puedan solicitar información a las autoridades y/o al órgano estatal de acceso.

También hay organismos en la sociedad civil<sup>26</sup> que tienen interés de fomentar la cultura de la transparencia en el ámbito municipal, entre los cuales destacan el Programa Municipios Transparentes, las Catorce Acciones Básicas para la Transparencia y el Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes, que en el país promueven el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara y Vertebrada Alianza Cívica y Locallis. A nivel municipal,<sup>27</sup> se han expedido el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Torreón, el cual fue aprobado el 13 de febrero de 2003 y el Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro, que fue aprobado el 15 de mayo de 2002 y el Reglamento de Transparencia y Derecho a la Información del Municipio de Zapotlán el Grande en Jalisco aprobada el 6 de agosto de 2002. También se ha creado la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información el 16 de junio de 2004, que agrupa a los órganos de acceso a la información pública.

En este sentido, el derecho a la información en México se inscribe en la visión de la gobernanza, porque implica el modo de regular el acceso a la información, puntualizando aspectos relevantes<sup>28</sup> como los siguientes: 1) el principio de la prueba de daño; 2) el principio de afirmativa ficta; 3) las modalidades del acceso a la información; 4) la temporalidad de la información; 5) el tiempo de reserva;

6) la protección a la seguridad nacional y 7) el derecho a la privacidad, a través de la figura *habeas data*. Por consiguiente, en el derecho a la información concurren dos tipos de sujeto: el sujeto activo que es el titular del derecho a la información (en este caso, los gobernados) y el sujeto pasivo, que es el responsable de hacerlo efectivo a partir de la solicitud que se formula en los organismos públicos.

Con los elementos enunciados, la transparencia se ha convertido en una práctica que se desarrolla en la sociedad civil e indica cómo el quehacer público tiene ahora elementos formales y efectivos, que acreditan una nueva visión del poder, así como una forma más abierta de gobierno que es importante ampliar, fortalecer y conservar, con el concurso de las fuerzas y organizaciones ciudadanas. Puede decirse que la transparencia favorece que el Estado tenga restricciones, para evitar que se apodere del control político de la información.

Cuando el Estado controla y regula de manera contundente la información pública, se convierte en un peligro para las libertades civiles y políticas de la sociedad moderna. En cambio, cuando la transparencia se inscribe en el valor, propuestas y orientación de la democracia, se convierte en una salida constructiva, para que la relación entre gobernantes y gobernados sea más directa y productiva. La transparencia y la democracia aluden a la obligación que tiene el Estado mexicano porque, en términos del mandato conferido por los ciudadanos a las autoridades para constituirse en gobierno, se debe producir y sistematizar la información que debe ser objeto del derecho a la información.

<sup>26</sup> Tonatihu Guillén López, "Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal", en *Revista IAPEM*, núm. 55, 2003, p., 171.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp., 175, 176.

<sup>28</sup> E. Villanueva, *op. cit.*, pp., LXVII-LXIX.

## Reconstrucción institucional del Estado

La articulación entre gobernabilidad, transparencia y gobernanza, es una faceta relacionada con los cambios institucionales que vive el Estado contemporáneo, considerando que tiene ante sí, procesos cada vez más democráticos; lo cual implica que debe adaptarse para no rezagarse ante los movimientos políticos de la sociedad. La reconstrucción institucional del Estado se inscribe en la lógica de la permanencia y el cambio, dado que su misión en la sociedad civil tiene que relacionarse con el juego y la distribución del poder. Los Estados son instituciones fundamentales para asegurar la vida y el desarrollo de la sociedad. Sin los Estados no es factible que la vida comunitaria desenvuelva sus fuerzas productivas, así como las capacidades privadas y públicas que se forman en el seno de la sociedad. Los Estados son instituciones que responden a imperativos de conservación, pero al mismo tiempo deben acreditar un conjunto de capacidades que permitan la transformación de las relaciones de poder con visión de corto, mediano y largo plazo.

En consecuencia, la gobernabilidad, la transparencia y la gobernanza son elementos consustanciales a las modificaciones que se realizan en el Estado, porque dan cuenta de cómo las relaciones de poder son objeto de transformación, hasta alcanzar la categoría de cambios institucionales. Si el Estado es la organización política de la sociedad, no cabe duda que en los últimos 25 años, ha ingresado al terreno de los movimientos democráticos que se forman de manera constante, a consecuencia de la pluralidad política. Las sociedades del presente han enarbolado la gobernabilidad, la transparencia y la gobernanza como rutas que permiten tener mayor influencia en los asuntos comunes, considerando desde luego, el modo en que pueden formalizarse en tipos de normas y políticas públicas. Por ello, el Estado contemporáneo vive procesos intensos de reconstrucción, que tienen como fin asegurar que los cambios democráticos (mayor participación, repre-

sentación y corresponsabilidad) se incorporen en el régimen político, que es el cuerpo fundamental de su comportamiento institucional, porque en él se decide qué hacer, cómo proceder y quiénes son los responsables de dar movimiento de conjunto a su potestad jurídica y política. El contenido del Estado no se ciñe solamente a sus formas constitucionales, sino que es importante destacar cómo ejerce el poder con base en las reglas democráticas.

Por consiguiente, la gobernabilidad alude al sistema de capacidades que se generan para que el desarrollo de la sociedad sea correlativo a la sana conservación del Estado. En ningún caso, la gobernabilidad es una situación esperada, sino un conjunto de condiciones que permiten impulsar la vida regular de la sociedad, a partir de conseguir acuerdos básicos que aseguren que los problemas y conflictos se traduzcan en oportunidades de cooperación, estabilidad y eficacia creciente. La transparencia alude a una etapa puntual del desarrollo democrático, que se orienta a que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer el derecho a la información y de acceder a la gestión del Estado. La transparencia acerca al ciudadano con el Estado, y permite la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad, que posibilitan que la información pública no sea objeto de regateo ni manipulación por parte de la autoridad y los administradores del Estado.

Por su parte, la gobernanza indica que el desarrollo de la sociedad, además de histórico, dialéctico e institucional, no transita más por la contundencia de las cúpulas directivas, sino que se desenvuelve en el marco de la competencia, la pluralidad y la horizontalidad del poder, dando juego a las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil en un esquema de autonomía, competencia, pluralidad e intercambios que se acreditan tanto en el mercado político como en el mercado económico. En este caso, la gobernanza democrática es el medio institucional para formalizar que los ciudadanos ejerzan el

control democrático sobre las autoridades del Estado, para evitar que lo inaccesible o la opacidad de los asuntos comunes sea materia reservada únicamente a quienes detentan el poder.

La vitalidad de los movimientos democráticos hace posible que las estructuras del Estado no sean áreas de reserva infranqueable. Entre más público es el Estado, hay mayor opción para que sea entendido en los alcances de la reconstrucción institucional. Ésta es la suma de etapas, procesos, tiempos y resultados, que reflejan la dinámica de las realidades políticas que influyen en la transformación del mismo. La reconstrucción institucional del Estado es, al mismo tiempo, la reconstrucción de sus estructuras de poder y éstas se enlazan de manera constante con las demandas, presiones y gestión de la vida ciudadana.

Hay por ello, un vínculo interdependiente entre presión ciudadana y reconstrucción institucional del Estado, mismo que es determinante para situar la naturaleza de la gobernabilidad, la transparencia y la gobernanza. Una característica del poder democrático es que se integra por diversas fuerzas, que por sí mismas no pueden imponerse unas a otras; esto indica que es necesario articular alianzas, negociaciones y compromisos para convertir en política pública aquello que logra ingresar a la agenda de los gobiernos, y en ese sentido, la reconstrucción del Estado tiene como fuente de vitalidad el nutrirse de los arreglos que se convienen para evitar la concentración del poder.

La reconstrucción del Estado también tiene como referentes ineludibles la descentralización política, la acción pública, la corresponsabilidad social y las reformas institucionales. Desde esta óptica, la reconstrucción del Estado es el camino que lo acerca con la sociedad, lo identifica con los ciudadanos y lo enlaza con la diversidad política que se desarrolla

con los procesos de pluralidad. En consecuencia, el Estado contemporáneo es un Estado más abierto al cambio político, económico y social, lo cual permite que sea valorado como una institución que no sólo se rige por atribuciones, competencias y funciones, sino que toma en consideración los pesos y contrapesos que hay en la sociedad y el régimen político, para no quedar girando en su propio eje.

En la visión contemporánea del poder, el Estado no es más el reflejo superestructural ni el reflejo mecanicista de las relaciones sociales de producción, sino la organización más comprometida con una vida política, que tiende cada vez más hacia la democracia y la democratización. En la visión contemporánea del poder, el Estado está sujeto a controles democráticos –transparencia y rendición de cuentas– para evitar que las clases políticas lo conviertan en coto de privilegios y en un sistema inaccesible de operación, porque se dañaría su esencia institucional integrada por la constitucionalidad, la legalidad, el espíritu de lo público y la responsabilidad.

Otrora, el Estado se entendía como contundencia en sí mismo;<sup>29</sup> en el presente, se destaca que no puede ni debe estar distante de la sociedad, ni tampoco alejado de los ciudadanos. Por tanto, la gobernabilidad, la transparencia y la gobernanza deben situarse en el ámbito y alcance de los controles democráticos para dar lugar a la concepción multicentrada del poder. La reconstrucción del Estado, en consecuencia, tiene como punto cardinal la publicidad del poder, el acceso a la información gubernamental, la conexión funcional entre burocracia y democracia, la reforma del poder, la participación, el consenso y la representación política; comprende además, la existencia de ciudadanos informados y organizados, así como el reconocimiento de que la correlación de fuerzas es elemento toral en la construcción y vigencia de la gobernabilidad democrática.

<sup>29</sup> Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Ediciones Taurus, 1999., p. 55.

## Conclusión

Hoy día, las instituciones son entendidas como las reglas del juego que prevalecen en la comunidad política. En consecuencia, las reglas se revisan cuando en la sociedad hay actores, condiciones y tiempos, que influyen tanto en la organización como en el ejercicio del poder. En este sentido, el Estado no es la excepción, cuando se alude a que es la institución más importante de la vida colectiva y por tanto, ha ingresado también a los procesos que apuntan por su fortalecimiento para asegurar la reproducción de sus condiciones de vida.

La fortaleza del Estado no descansa únicamente en los medios de acción que tiene a su cargo, sino en el grado de legitimidad que consigue acreditar a partir de las capacidades de gestión que desarrolla. La aceptación del Estado se puede conseguir a través de instrumentos coercitivos, pero en la óptica del poder inteligente, se ha optado más por los consensos y el mejoramiento de la calidad de vida. De ahí la importancia de revisar, a la luz de los cambios democráticos, las reformas que debe emprender para que la sociedad y los ciudadanos lo valoren como una institución útil para la vida en común, no como un mal inevitable.

A la luz de los cambios democráticos, la gobernabilidad, la transparencia y la gobernanza abren paso a nuevas formas de convivencia, en las que la sociedad y el Estado revisan sus relaciones, ámbitos y espacios de acción para ampliar y fortalecer la convivencia republicana en términos modernos.

Lo público del Estado es condición indispensable para que el ejercicio del poder no sea faraónico. Lo público del Estado favorece más la convivencia de los opuestos, dando vigencia a relaciones de igualdad y equidad, que se sustentan como principios irrenunciables de la sociedad civil moderna. En el caso de la transparencia, la igualdad permite que las personas civiles y los ciudadanos, tengan un trato que permita invocar el derecho a la información para conocer y evaluar la acción de los gobernantes. Por su parte, la equidad permite que los miembros de la comunidad política no sean objeto de discriminación cuando invocan el derecho a la información. Pero lo público del Estado necesita que la gobernabilidad democrática sea ampliada, considerando la necesidad de que los miembros de la sociedad civil sean reconocidos como personas que tienen el derecho de conocer cómo sus impuestos son utilizados, para aspirar a tener una mejor calidad de vida. En este sentido, un derivado de la gobernabilidad democrática es la política pública de transparencia, la cual refleja cómo el poder del Estado debe ser controlado y vigilado por el poder de los ciudadanos.

Recibido el 19 de febrero del 2007

Aceptado el 23 de agosto de 2007

# BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval, "Leyes de acceso a la información en el mundo", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7, 2005.

Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Camou, Antonio (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2001.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Delma, 1999.

Dahl, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Ediciones Taurus, 1999.

Guillén López, Tonatihu, "Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal", en *Revista IAPEM*, núm.55, 2003.

Gutián Galán, Mónica y Gina Zabudovsky Kuper, (coords.), *Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Tercer Informe de labores*, México, IFAI, 2005.

Lahera, Eugenio, "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas" en *Reforma y Democracia*, núm. 16, 2000.

López Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución / Propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Merino, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006.

Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Ediciones Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

North, Douglas C., *Instituciones, cambio y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Peters, Guy B., "La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Reforma y Democracia*, núm. 27, 2003.

—————, "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, 2005.

Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1991.

Pzerworski, Adam, "El Estado y el ciudadano" en *Política y Gestión Pública*, vol. V, núm. 2, 1998.

Rabontnikof, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Rodríguez Zepeda, Jesús, "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", en *Cuadernos de Transparencia*, núm 4, 2004.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.