

Capítulo 7

LA TRANSPARENCIA COMO RAZÓN DE ESTADO REPUBLICANO

*“Los asuntos internos siempre estarán seguros
si también están los de fuera, a no ser que se vean
perturbados por una conjura”
Maquiavelo*

¿Qué tanto la *transparencia* puede considerarse como *razón de Estado* en una *república*?

La reflexión que emprenderemos en este Capítulo consiste en vincular a la *transparencia* con la clásica idea de Nicolás Maquiavelo, acerca de la necesidad de velar por y garantizar la supervivencia del *Estado*²³⁹. En esta concepción, me parece encontrar consenso en el pensamiento político a lo largo de la Historia. Sin embargo, vale la pena subrayar que su práctica obedece a dos interpretaciones diametralmente opuestas:

La primera y más conocida es la que le atribuye al manejo del *Estado* un carácter maligno, cínico, inescrupuloso en la búsqueda y mantenimiento del *poder* a toda costa, sin importar si arrasa con *principios*, *valores* o incluso con un orden jurídico destinado a proteger la convivencia interna y la coexistencia con otros Estados²⁴⁰.

La segunda, por supuesto menos extendida, es el reverso de la moneda, aquella que postula que como el *gobierno* y la administración del *Estado* integran un ente cohesionador, protector de la soberanía, garante del interés general y por lo tanto el *Estado* no puede estar sometido ni a *principios religiosos* ni a dogmas ideológicos; dicho *Estado* se orienta por su propia razón, “la *Razón de Estado*”. Dicha Razón “... se mueve con singular agilidad entre

239 Machiavelli, **The Prince**,... *op. cit.* especialmente lo expresado en el Capítulo X, “*How the strength of all states should be measured*” (pp. 39-41), en donde destaca la importancia de la confianza por parte de los gobernados, debido a las virtudes del príncipe.

240 Ferrari, J., **Histoire de la Raison d’Etat**, Michel Levy Frères Libraires-Editeurs, 1860, citado por Reyes Heróles, Jesús, **En Busca de la Razón de Estado**, Cuadernos de Teoría Política, Miguel Ángel Porrúa, México, 1982, p. 33. En este texto se explica que el término **Razón de Estado** (por lo demás nunca mencionado por Maquiavelo) aparece en el consejo que da Monseñor de la Casa (1503) a Carlos V para defender a la Iglesia de una insurrección, dotando al concepto de una especie de nigromancia, y dando lugar a la leyenda negra que postula que para el Estado todo se vale.

el *Estado* óptimo y la utopía”²⁴¹, o expresado en otros términos, entre el *status quo* y el bien deseado. Según Maquiavelo hay que buscar la verdad “comprobable” para vincular el *Estado* actual con el *Estado* deseado (como diríamos en nuestros días un diagnóstico, en este caso de la operación del *poder*, un pronóstico y un objetivo pertinente y alcanzable) y, de esta manera, los fines y los medios encuentran la posibilidad de estar conectados, lo cual imprime a la obra maquiavélica gran originalidad, pero sobre todo, le brinda una visión de futuro.

Las palabras que nunca pronunció Maquiavelo ni en su legendario “Príncipe”, ni en sus menos estudiados “Discursos” (desde luego citados sólo por especialistas), “el fin justifica los medios”, significan, a mi juicio, neutralidad de contenidos específicos y son aplicables siempre y cuando tales medios privilegien al elemento social vital del *Estado*; siempre y cuando protejan al *territorio* que lo envuelve, y siempre y cuando se de capacidad al *gobierno* para que sirva a los intereses de todos.

En este marco y con el fin de dar sustento a la discusión sobre la *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*, trataré de argumentar a favor de la primera como medio abocado a servir al *Estado* de *Derecho* y consecuentemente al logro positivo de las libertades. Fundamentaré, por otra parte, que la *transparencia* dota de *poder* real al ciudadano y sirve para lograr el objetivo de la *supervivencia* del *Estado*. Se trata de convertir los privilegios con que cuenta el *poder* formal y legítimamente constituido, integrado y estructurado, en medios que conduzcan a la armonización con la *sociedad civil* y el ciudadano, en el sentido de corresponsabilizarse del destino compartido. Esto conduce a crear una nueva relación de convivencia entre el *poder público*, la organización social, los ciudadanos y la población en general.

En la era presente –y quizá más dramáticamente, en un futuro no tan lejano– habremos de aceptar y por supuesto adaptarnos a las circunstancias cambiantes, tan difíciles de entender por su naturaleza y contenido multifactorial, complejas de resolver por sus efectos multifacéticos, globales, nacionales, intrarregionales, locales, etc.²⁴². Bajo esta óptica, cualquier *gobierno*, dondequiera que se encuentre, debe cobrar conciencia de la imposibilidad de pretender asumir la *responsabilidad* total de la conducción de la nave del *Estado*, provocando una tensión constante que en el fondo le impida gobernar sin acudir a la represión (en cualquiera de sus manifestaciones) contra quienes discrepan con la *autoridad*. Esta represión, cabe decir, es una práctica históricamente causante de más problemas y presiones sociales de las que pretende resolver.

241 Reyes Heróles, Jesús, **En busca...** *op. cit.*, p. 47, menciona a Ludovico Zuccolo en esta línea de interpretación.

242 Castells, **La Era...** *op. cit.*

Tal estilo de *gobierno* suele dejar solo al gobernante, actuando para sí mismo y, paradójicamente, perdiendo la capacidad de articular respuestas idóneas de larga data.

Enfocándonos ahora en el otro extremo, la *sociedad* ha de comprender que carece por sí sola de todos los elementos necesarios de autorregulación para convivir en paz y de manera racional si opta por colocarse al margen de la autoridad²⁴³. Dicho de otra manera, toda comunidad políticamente organizada ha de estar sujeta a algún tipo de autoridad para funcionar; pues en caso contrario tiende a disolverse por apatía, indiferencia o autodestrucción. La ausencia de *gobierno* puede sugerir la presencia de la *anarquía*, más no toda ella es destructiva, como lo muestra el debate del siglo XIX entre Bakunin, Marx, Proudhon y otros²⁴⁴. En la actualidad la *anarquía* –como todo– es algo muy complejo. Debe evitarse su aplicación arbitraria, por lo cual me inclino a reiterar que resulta objetivamente estéril la pretensión de negarse a una regulación gubernamental por mínima que sea. Tratar de ignorar la importancia del *Estado* argumentando que con su intervención se pierden libertades fundamentales y que con ello se crea un clima de sometimiento ante la *autoridad*, significa estar viviendo en una utopía. En un *Estado* democrático no es factible, productivo ni redituable tratar de ignorar los beneficios derivados de convivir armónicamente.

Entonces, *sociedad* y *gobierno*, como hemos venido insistiendo, están llamados a compartir penas y glorias.

La Ley, se argumenta con frecuencia, es nuestro gran paraguas protector. Sin embargo, y con la misma frecuencia, la *opinión pública* se pregunta: ¿quién aplica la Ley y para qué intereses y personas? Otros cuestionamientos constantes son: ¿cómo, cuándo, cuánto, dónde y sobre todo por qué? A lo largo de la historia gubernamental, o del *Estado*, las respuestas a tales interrogantes se repiten: la Ley, se dice, y no sólo por los medios opositores o neutrales sino

243 Recordemos el rotundo fracaso de las comunidades “hippies” en los Estados Unidos. Al respecto vale la pena consultar el trabajo **Raíces del Renacimiento Comunal** de Timothy Miller en www.galeon.com/ateneosant/Ateneo/Historia/SigloXX_1/sxx-Comhippies.html.

244 En torno al *anarquismo* hay dos interpretaciones, una destructiva y otra constructiva. En la primera se encuentran varios pensadores, principalmente Mikhail Bakunin (*Estado y Anarquía*), y en la parte constructiva, especialmente se encuentra Joseph Pierre Proudhon (*¿Qué es la Propiedad?*). Aún a estas alturas, el **Anarquismo** carece de un corpus teórico que le permita establecer una sólida filosofía y, por lo tanto, su utilización puede resultar arbitraria. Sobre el tema resulta útil consultar a Woodcock, George. **Anarquismo: historia de las ideas y movimientos libertarios**. Madrid, Ed. Ariel, 2ª. edición, 1979. El núcleo teórico que define al anarquismo es el deseo de “sustituir” al Estado autoritario mediante una forma cualquiera de cooperación entre individuos libres no sujeta a dominación.

por filósofos y científicos sociales desde hace siglos²⁴⁵, no es otra cosa que la protección del “*stablishment*”²⁴⁶. Dicho de otra forma, es la expresión del *poder público* en convivencia y, en muchos casos, en connivencia con el *poder económico*, sea cual fuere el régimen de *gobierno* o económico adoptado para que “una minoría organizada domine a una mayoría desorganizada”²⁴⁷.

Como esta situación se resiste a cambiar y ante la evidente impotencia del *poder organizado* (llámesele *socialismo “liberal”*²⁴⁸, *capitalismo democrático*²⁴⁹ o “*tercera vía*”²⁵⁰), para resolver los más graves problemas que aquejan a la humanidad, la realidad implacable demuestra la inconsistencia del modelo al privilegiar única y exclusivamente al *poder político y económico*. Están a la vista los datos duros: pobreza extrema de miles de millones, la enfermedad, el abandono, la violencia del *Estado* (y su contrapunto: el terrorismo o el crimen organizado), la soledad y depresión de millones, la angustia de los jóvenes sin alternativas, el desarrollo insustentable, el desempleo y muchos otros etcéteras que agobian al mundo²⁵¹.

Un atenuante de los terribles efectos de la concentración y ejercicio discrecional del *poder*, ha surgido hace apenas un poco más de veinte años con el nombre de *transparencia* concebida como política pública²⁵² analicemos detenidamente el concepto.

En esencia se trata de abrir los asuntos públicos manejados por los Estados al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos. Visto de esta forma, la *transparencia* afecta a todo el sistema político y a toda la *sociedad*.

245 Plato, **The Laws**, *Speak with classics*. Ver particularmente el Capítulo 4, “The lessons of History: legislation and the balance of powers”, pp. 118-142

246 Fuente: www.wordreference.com/definicion/stablishment.

247 Mosca, **Teoría...** *op. cit.*

248 Ver el pensamiento de Juan Bautista Justo (socialista argentino que vivió en los siglos XIX-XX) en www.libertaddigital.com:83/ilustracion_liberal/articulo.php/157.

249 Ver a Rodríguez de Rivera, José, “**El Fordismo**” en **Cambio Social y Cultural**. Fuente: academic.uprm.edu/~mvaldes/id29.htm.

250 Giddens, Anthony, **La Tercera...** *op. cit.*

251 Basta ver los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la OMS, la UNESCO, OCDE, Banco Mundial, entre otros.

252 Considerando, en una primera instancia, a la *transparencia* como leyes de acceso a la información a nivel internacional, Suecia fue la primera en emitir un ordenamiento de esta naturaleza en 1766, y así sucesivamente, como lo muestran John Ackerman e Irma E. Sandoval (Cuaderno 07 del IFAI, **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**), la *transparencia* fue abriéndose campo muy paulatinamente. Ciertamente, a partir de 1983 dicha *transparencia* se torna indicador de *democracia*.

La *transparencia* es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la *sociedad*, en su legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del *gobierno*. Sin embargo, su consecución requiere de dos cosas: en primer lugar, de una voluntad política del *poder* para despojarse de la simulación y de la fachada democrática. En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del *gobierno* para posibilitar tal propósito. Además, el levantamiento del edificio jurídico implica sujetarse al cumplimiento de la Ley por parte de los involucrados, peticionarios y sujetos obligados (instituciones y servidores públicos), pues sólo la Ley es capaz de custodiar el bien que pretende proteger: el derecho a la información²⁵³.

Con el propósito de revisar conjuntamente estos aspectos, vale dividir el tema en cuatro grandes apartados:

1. El significado de la *transparencia*.
2. La *transparencia* como *política pública*.
3. La *gestión pública* de la *transparencia*.
4. La *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*.

Abordemos el primer apartado.

1. El significado de la *transparencia*²⁵⁴.

A lo largo de la Historia, las instituciones que detentan el *poder* del *gobierno*, dan la idea de ser no sólo inaccesibles para la gran mayoría de la población,

253 López Ayllón, Sergio, **El Derecho a la Información**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

254 La *transparencia* es un término que puso en boga Mikhail Gorbachev, lo cual se puede apreciar en su libro **Perestroika, New Thinking for Our Country and the World** (Harper and Row, Publishers, New York, 1987 –Fontamara lo edita en español– “More Light to Glasnost!”). Glasnost (que se puede traducir como *transparencia*) es una estrategia que apoya la apertura de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria. Más adelante, al inicio de la década de 1990, Peter Eigen abandona voluntariamente el Banco Mundial para crear una organización no gubernamental llamada **Transparencia Internacional** a objeto de observar los niveles de corrupción en el aparato público (ver el “Reporte Global de Corrupción”, publicado anualmente, basado en un análisis de prensa y en estudios *ad hoc* de cada país). La experiencia de Eigen como financiero internacional para África y América Latina, indicaba que los fondos destinados a varios países no permeaban a la población sino se quedaban en manos de élites corruptas (ver pág. <http://www.transparency.org>). Por otro lado, en el libro **Source Book -Confrontando la Corrupción: los Elementos de un Sistema de Integridad Nacional** (Berlín: Transparency International, 2000), cuyo autor es Jeremy Pope, se habla sobre “el Índice de Percepción de la Corrupción”, IPC, que consiste en aplicar una serie de encuestas en los distintos países para apreciar cómo la población percibe la corrupción de sus gobernantes. Otra publicación que puede servir para ilustrar el concepto de *transparencia* es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), **Las Reglas del Juego Cambiaron, la Lucha Contra el Soborno y la Corrupción**, París, OCDE, 2000. En 1997 se firma “La Convención” para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Este convenio convirtió a la OCDE en líder dentro del combate a la corrupción.

sino de representar una especie de “caja negra”, dentro de la cual no se sabe a ciencia cierta lo que acontece para producir malos, buenos o regulares resultados.

Los símbolos del *poder* son físicos y subliminales. Por ejemplo, en México, ejemplos de dichos símbolos son el Palacio Nacional, el edificio de la Suprema Corte, el recinto legislativo de San Lázaro, las sedes de las dependencias y entidades públicas. En Londres, lo son el Palacio de Buckingham o el Parlamento en Westminster. En Madrid, el Palacio de la Moncloa o el edificio de las Cortes. En París, La Asamblea Nacional o el Palacio del Eliseo. En Moscú, el Kremlin. La Casa Blanca o El Capitolio lo son en Washington. El Congreso o la Casa Rosada en Buenos Aires, etcétera. El *poder* se “siente”, pero difícilmente se “observa”; es subliminal porque las más de las veces nos lo imaginamos, no nos consta su manejo.

La publicidad y propaganda gubernamentales resultan insuficientes para certificar el buen comportamiento de los funcionarios y/o la adecuada administración de los asuntos y dineros públicos. Normalmente las preguntas relativas a quiénes gestionan las decisiones, cómo se toman, procesan y ejecutan, son de difícil respuesta.

En sentido estricto, el sinónimo de “*transparencia*” es “*claridad*”; su antónimo, “*oscuridad*”²⁵⁵. Sin embargo, hablando de política y **Administración Pública**, diríamos que el sinónimo de *transparencia* bien podría ser “*visibilidad*”, y su antónimo, “*opacidad*”.

Medir los resultados gubernamentales a veces se convierte en una tarea verdaderamente ardua. El halo que rodea al *poder* es tan intenso que puede encandilar, deslumbrar o hasta eventualmente cegar a quien intente descubrir sus procederes. *Noli me tangere* (“no me toques”)²⁵⁶ expresión atribuida al Evangelio, ha resultado muy apropiada para los poderosos. Los gobiernos, como productos sociales, evidentemente no son homogéneos, lejos están de ser perfectos, con frecuencia se equivocan y muchos de sus errores son política, económica y socialmente costosos.

El misterio y secreto que rodean a los asuntos del *Estado* están siendo abatidos por una intención democrática impulsada desde la *sociedad* con cierta

255 Corripio, Fernando, **Diccionario...** *op. cit.*, p. 681.

256 Esta afirmación se sustenta en la añeja costumbre de sustraer de la *opinión pública* el manejo del *poder*, tal como se documenta desde la época del *arcanum imperium* o “secretos del imperio”, que facultaban al soberano para decidir sobre la vida y destino de su pueblo: Guerrero, Omar, **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Fontamara, México, 1985.

aceptación de los gobiernos. Tal dinámica persigue desmitificar la *función pública*, socializarla y ponerla al alcance de la comunidad, al grado de hacer a esta última copartícipe de la toma de decisiones, de su instrumentación y evaluación, y por lo tanto, de un futuro común con el *gobierno*²⁵⁷.

Como han venido evolucionando las cosas en el *Estado* contemporáneo, hoy en día el término de *transparencia* se ha incorporado al léxico político-administrativo.

Afirmar lo anterior tiene sentido; no obstante, como es conocido y ampliamente compartido por la *opinión pública*, no todo lo que acontece en el aparato público, de suyo intrincado, puede estar indiscriminadamente accesible para la ciudadanía. Hay materias que por su naturaleza y vinculación a la supervivencia del *Estado* se encuentran restringidas al escrutinio público, debiendo ser utilizadas solamente por las autoridades facultadas por la Ley, al menos durante algún tiempo²⁵⁸.

Sin embargo, la *transparencia* pretende, en cualquier caso, que la *función pública* “deba” estar visible. Por lo tanto, del *gobierno* se espera que favorezca el acceso a la información como garantía del derecho de todo ciudadano a saber lo que está pasando al interior de las instituciones públicas²⁵⁹.

Hasta aquí queda claro que el ejercicio de la *transparencia* está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, los manejos turbios o la difusión de información sesgada por parte de las autoridades. Para un sistema político, la *transparencia* significa, en los hechos, la prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática participativa. La *transparencia* puede ser el antídoto contra la demagogia. En otras palabras, su presencia como

257 *Vid supra* 240.

258 En Estados Unidos el **Acta de Libertad de Información** establece que los archivos confidenciales o clasificados deben ser abiertos 25 años después del suceso, aunque el presidente en turno tiene el derecho de retrasar la apertura de dichos archivos. En México, la nueva **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** ha seguido esta tendencia. En el Artículo 15 de dicha Ley se establece un plazo de 12 años para desclasificar los archivos, pudiendo prorrogarse por igual número de años, siempre y cuando se argumenten motivos de seguridad nacional.

259 Sobre el particular se han creado varias organizaciones no gubernamentales para impulsar la promulgación de leyes de acceso a la información pública. En el caso mexicano fue el Grupo Oaxaca, mismo que participó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de un representante, en la negociación y redacción de la Ley Federal de *Transparencia* y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor el 12 de junio de 2002.

política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el *poder* entre *gobierno* y *sociedad*²⁶⁰.

La *transparencia*, al sustentarse en el *derecho a la información* y complementarse en la *libertad de expresión*²⁶¹, presenta dos caras de la misma moneda: por un lado, establece que los responsables de las instituciones que legítimamente ejercen el *poder*, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tienen la obligación de informar. Se trata de hacerlo periódica y sistemáticamente respecto del status de sus diferentes órganos, de las tareas a su cargo y de las gestiones que realizan, de los servidores públicos que las atienden, etcétera²⁶².

En la otra cara, se encuentran los individuos y la *sociedad* organizada en múltiples formas (partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, sindicatos, iglesias, instituciones educativas, medios masivos de comunicación, clubes de servicio, juntas vecinales, etc.), los cuales, de distintas maneras, y haciendo uso de sus derechos, demandan saber cómo se administra el *poder*, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las *políticas públicas*²⁶³.

260 Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005. Este texto es memoria de un seminario que tuvo lugar en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en el cual se ofrecen distintas ideas sobre el concepto de *transparencia* ordenadas en varios temas (acceso a la información, rendición de cuentas, cuestiones normativas, operativas y un listado muy útil de autores recomendados por los panelistas, que puede servir de base a los interesados en el tema).

261 En México el Artículo 6° constitucional garantiza ambos derechos. Vale la pena mencionar que el Pacto de San José de Costa Rica, firmado por nuestro país el 22 de noviembre de 1969, y ratificado por el Senado, en su Artículo 13 establece concretamente el Derecho a la información. Recientemente (junio de 2007) se aprobó una Reforma al Artículo 6° Constitucional (Derecho a la Información) que obliga a todas las entidades federativas y municipios, así como a los partidos políticos a sujetarse a las reglas de la *transparencia*, elevada por esta decisión a ser una *Razón de Estado*.

262 Prácticamente en todas las constituciones y leyes en distintos sistemas democráticos en el mundo, los gobernantes están obligados a informar a los cuerpos legislativos. En el caso de México, el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos norma esta obligación para el Presidente de la República. En las leyes orgánicas de los poderes Legislativo y Judicial también se establece lo propio, aunque los informes sean para ellos mismos (Arts. 48 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Dicho modelo se aplica asimismo en cuanto a los estados y municipios. La rendición de cuentas, “*accountability*”, es un concepto más amplio, que remite a la responsabilidad pública, a fijar las circunstancias de una constante reconciliación democrática, a la eficiencia, a la eficacia y a la *Ética* en el servicio público. **Pour Une Administration Publique Responsable: Concilier Démocratie, Efficacité et Éthique**, Institut International Des Sciences Administratives (Civil Service College, United Kingdom, 1999), Bruxelles, 2000. El libro contiene la reseña y los trabajos de una reunión de discusión que se llevó a cabo en Londres. Representa un documento por demás útil para entender el papel comprehensivo de la rendición de cuentas.

263 Como una derivación de la democracia, paralelamente al concepto de “democracia electoral”, se ha venido desarrollando la idea de una “democracia participativa”, cuya sola enunciación invita a pensar en un pleonasma puesto que la democracia por definición es participativa (y si no lo es, no es democracia). No obstante, más allá de esta discusión, lo importante es fijar los límites y los campos de esa participación para evitar obstaculizar la marcha de los asuntos públicos en función de los intereses particulares que cada uno de los grupos sociales organizados legítimamente defienda o represente. De esta manera, la importancia del Estado prevalece sobre los intentos de disminuir su autoridad e impacto social. Ver la **Enciclopedia de la Política**, FCE, México, 1997, pp. 216-224.

En este entorno, los congresos, y esencialmente los medios de comunicación, resultan entes privilegiados al estar específicamente diseñados, y presumiblemente capacitados, para investigar, informar, acotar a los gobernantes al ejercicio estricto de sus facultades, vigilar su proceder, denunciar sus desviaciones y exigir la verdad²⁶⁴.

La *transparencia* aplicada a la cotidianidad de la vida pública, genera dos sentimientos verificables: *confianza* y *certidumbre*, lo que políticamente se traduce en legitimidad, tal y como lo analizamos en el Capítulo 3 de este libro.

Como sustentábamos líneas arriba, una democracia que se precie de serlo, no acepta el llamado que se esconde tras los manejos del *poder*, aduciendo erróneamente la *Razón de Estado*²⁶⁵ como justificante de sus acciones; tampoco permanece pasiva frente a decisiones autoritarias o arbitrarias que mengüen su fortaleza y rasguen el tejido social²⁶⁶. Por eso la *transparencia* implica una lucha de todos los días en distintos frentes, mirando hacia una integración plural de la comunidad nacional e internacional, y oponiéndose a aquello que debilite y atente contra la cohesión social.

La *transparencia* no es un fin en si misma; coadyuva a generar condiciones que permiten evaluar resultados presentes y futuros de cualquier *sociedad*. No es una decisión fácil de implementar y requiere de muchas otras

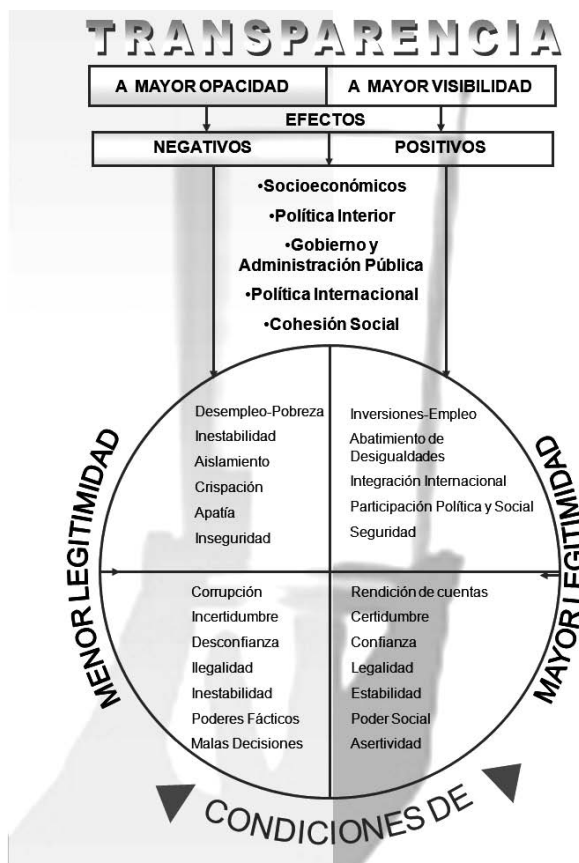
264 Un análisis de los alcances de la responsabilidad de los medios como guardianes *de la moralidad* es abordado por Niklas Luhmann en **La Política como Inmoralidad**, citado por Serrano, Jesús en **La Ética de la Administración Pública**, México, Universidad de Educación a Distancia de América Latina, A.C. 2002, pp. 17-18.

265 *Vid supra* 241.

266 Una de las decisiones que en los últimos años ha rasgado el tejido social en nuestro país, fue el intentar construir el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en terrenos que corresponden al antiguo Lago de Texcoco. Esta decisión fue tomada sin el consenso de los habitantes de la región, lo que generó numerosas marchas en el Distrito Federal, violentando el Estado de Derecho al portar armas blancas durante las mismas. La ingobernabilidad comenzó en julio de 2002 cuando después de un enfrentamiento con policías estatales, los ejidatarios de San Salvador Atenco tomaron el control de su municipio poniendo retenes en las principales entradas al mismo y secuestrando a funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado de México. El *gobierno* finalmente desistió del intento de construir el aeropuerto; pero el tejido social en el municipio mencionado quedó dañado, ya que los ejidatarios depusieron a las autoridades municipales y se declararon “municipio autónomo”. Finalmente, en mayo de 2006, después de un altercado con floristas, la ingobernabilidad se volvió a desatar en este municipio, cuando fuerzas de la Agencia de Seguridad Estatal intentaron entrar para detener a los líderes del movimiento, la crisis duró más de 24 horas con cueros enfrentamientos entre la policía y pobladores del municipio, finalizando con la detención de los principales líderes, entre los que destaca Ignacio del Valle, quien recientemente ha sido condenado a 67 años de prisión. Esto último retroalimenta la ingobernabilidad, pues la pena parece excesiva y otorga una bandera a sus seguidores.

decisiones y compromisos socioeconómicos, políticos y administrativos de gran envergadura y sus efectos serán positivos o negativos –por supuesto de acuerdo a las circunstancias–, como se aprecia en la Figura 26:

Figura 26
LA TRANSPARENCIA Y SU TRASCENDENCIA



Lo que subyace en este esquema es la posibilidad de establecer escenarios con o sin la presencia de la *Transparencia*. Resulta obvio, sin embargo, que en el acontecer cotidiano de la vida individual y de la intensa actividad y dinámica político -administrativa, no todo es blanco o negro, lo cual se deja ver en la operación pragmática de cualquier sistema político, económico, social y administrativo. En el cuadro pretendo plantear elementos de análisis para abrir las oportunidades de fijar las cosas y definir con claridad las opciones, que pueden ser tan múltiples como relativas, según las circunstancias.

Es evidente que quienes detentan el *poder* constantemente buscan la forma de “acomodar” los *valores, principios* y normas a la trama de las decisiones tendientes a mantener el equilibrio y dejar intocado al *poder*²⁶⁷. Si aceptamos que cualquier acción pública ha de someterse a la legalidad y a la legitimidad, entonces habremos de recurrir a ideas que el inconsciente o consciente colectivo acepta como válidas. En este contexto, el poderoso, como decíamos, tiende a acomodar dichas ideas en una argumentación previamente esbozada, encaminada a fortalecer su acción. Así, existen lo que se conoce como “ideas-fuerza”²⁶⁸, convenientemente utilizadas en forma muy persistente en campañas electorales o gubernamentales, que sirven para amalgamar voluntades en torno a propósitos previamente definidos.

Hablando de las ideas-fuerza, vale la pena hacer una advertencia: éstas no actúan en el vacío, justamente son “fuertes” por estar atadas a la realidad de la cultura política, de los acontecimientos y de otros elementos que comprueban su vitalidad. Su expresión, verbal o escrita, teóricamente constituye un compromiso ético para llevarlas a efecto. En *Política y Administración Pública* es muy delicado el uso del lenguaje; éste puede ser retórico²⁶⁹ ajustado a la estética sin faltar a la *Ética* y adicionalmente puede ser demagógico²⁷⁰, es decir, manipulador, apelando a los instintos más que a la razón y, por lo tanto, puede caer fácilmente en el engaño y no corresponderse ni en sus premisas ni en sus promesas con la realidad y la *Ética*.

Una comunicación *retórica*, no obstante su corrección, elocuencia y sofisticación, puede ser opaca o rebuscada, inaccesible para el ciudadano de a pie, de lo cual se deduce que un requisito básico de la *transparencia* es el lenguaje directo, el del dominio común (no por ello nimio), el que es fácilmente comprensible, cuidando no caer en estrategias propagandísticas

267 Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi, *El Gatopardo*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.

268 Las ideas-fuerza son aquellas que dan sentido a un sistema de ideas, o que permanecen por debajo de, o bien dan coherencia a un conjunto de ideas sueltas. Fuente: redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/279/27901309.pdf. Ello se comprueba, por ejemplo, en la compilación de artículos periodísticos de Gastón García Cantú, publicados por la UNAM en 1979, bajo la “idea-fuerza” de *Política Mexicana*. Para mayor abundamiento, el lema de una campaña político-electoral suele ser una idea-fuerza, cuya sola mención denota la intención del emisor.

269 La *retórica* es el arte del bien decir, de embellecer la expresión de los conceptos, de dar al lenguaje escrito o hablado bastante eficacia para deleitar, persuadir o conmovir. *Diccionario de la Lengua... op. cit.* Tomo II, p. 1183.

270 La *demagogia* es una palabra de origen griego cuyo significado es el dominio tiránico del pueblo y la estrategia política que halaga a sus instintos; así, el demagogo es aquel conductor del pueblo con fines personales, Rodríguez Castro, Santiago, *Diccionario etimológico... op. cit.*, p. 35.

y/o publicitarias que se contradigan en el terreno de los hechos. No hay nada más chocante para el interlocutor ciudadano que le traten de timar, y muchos gobernantes y políticos, con frecuencia, ignoran la importancia de la comunicación social. A mi modo de ver, la comunicación política se fragua como primer impulso de la verdadera *transparencia*, en el respeto al significado profundo de las palabras.

En cuanto a la *demagogia*, es evidente su utilidad para el poderoso, el caudillo, el líder, el gobernante, el general, el jefe o como quiera denominarse quien encabeza (por azares del destino o como producto de un esfuerzo consciente y constante) una corriente política. Este tipo de personajes suelen ser sus principales usuarios, aunque les represente un riesgo constante. Los auténticos demagogos, en el afán de conquistar el *poder* o permanecer en él, son capaces de convertirse en seductores de la *opinión pública* y de la voluntad política de una, varias, miles, inclusive millones de personas, durante breves o dilatados espacios de tiempo, hasta que la realidad se impone²⁷¹.

No es posible ignorar que la *retórica* y la *demagogia* son dos herramientas gemelas; recurrir a ambas puede ser válido mientras no se traspasen ciertos límites que puedan dañar el interés general o alterar las condiciones de estabilidad, de paz, convivencia y cohesión social. Estos dos instrumentos no se pueden disociar de la política, más lo grave estriba cuando se invierte la situación y la política sirve a otros intereses que no sean los de la colectividad, como sucede en el caso de las tiranías, dictaduras y oligarquías, que no obstante serlo, utilizan el valor tan atractivo de la democracia para construir un discurso nutrido de utopías adecuado a sus fines particulares.

Volvamos al esquema de arriba que puede servir a manera de laboratorio, sobre todo comunicacional, toda vez que la *transparencia* lo que involucra es información sobre los propósitos, procederes y resultados del uso del *poder*. Debido a ello, la *transparencia* se encuentra imbricada en la Política, la **Administración Pública** y la *Ética*.

Analógicamente, la *transparencia* se erige como si fuera una brújula cuya utilidad, lo sabemos, radica en marcar las líneas de orientación. En este caso,

271 Existen numerosos ejemplos históricos de esto. Hay personajes encumbrados o malditos por la Historia que no obstante su destino, admirados o vilipendiados son ejemplos de demagogia. Todos ellos en un momento de su vida usaron o abusaron de la demagogia: líderes y jerarcas religiosos, políticos, conductores de masas, militares, gobernantes...

el esquema pretende servir como tal brújula con el fin de no alejarse del significado, carácter y trascendencia de la democracia de cualquier *Estado*. Y como tal política no puede instrumentarse aislada de otros Estados, se espera, teóricamente, que la *transparencia* se corresponda globalmente.

Ubicados en este terreno, la *transparencia* constituye un reto para la cultura política imperante porque se mueve en un mundo –como hemos venido insistiendo– de gran complejidad, en el cual es difícil fijar los límites, las reglas, distinguir lo trascendente de lo prescindible, destacar lo prioritario de lo baladí, entre otras cosas.

En este orden de ideas, toca al *gobierno* construir respuestas adecuadas a las legítimas iniciativas de una *sociedad* demandante de certidumbres en su vida cotidiana, sobre el trabajo, la educación de sus hijos, la seguridad pública, la salud pública, familiar y personal; respecto del disfrute de sus libertades, y muchos temas más.

Consecuentemente, una de las primeras cosas a instrumentar en materia de *transparencia*, es una política gubernamental coherente con una política pública y con una política ciudadana, como lo veíamos en el Capítulo 2, tratando de concertar un equilibrio favorable al interés general.

Además del componente netamente político de la *transparencia*, toda vez que es resultante de una suma de voluntades y que parte de la creencia de que es mejor lo visible que lo opaco, dicha *transparencia* habrá de acompañarse de la posibilidad técnica-administrativa de su realización, en vista de que el acceso a la información y la sistematización de la misma, no son asuntos menores. Ambas funciones, junto con sus actividades, deben estar claramente estipuladas en el derecho aplicable e igualmente habrán de tomar en cuenta las posibilidades tecnológicas y de *gestión sociogubernamental* relacionadas con el tema.

Lo anterior demanda, como señalábamos líneas atrás, la concreción de la *transparencia* en una “política pública”, con características específicas, esto es, suficientes como para diferenciarla de otras *políticas públicas*, de suerte que la *transparencia* sea tan identificable como verificable, es decir, que se note, que se mida, que trascienda.

2. La transparencia como política pública²⁷².

En adición a sujetarse al proceso mínimo que mencionamos en el Capítulo 2 de este Libro (*Diagnóstico/Pronóstico de la realidad; Iniciativa; Organización; Implementación; Evaluación*), elaborar una *política pública* requiere de complementos que en su conjunto coadyuvan a construirla. La política pública, más allá de su conceptualización teórica es algo que se construye y deconstruye²⁷³ permanentemente, pero cuando menos en la práctica habremos de encontrar siete elementos interconectados:

- El *propósito* explícito de la misma.
- La *norma* o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva para las partes gubernamental y ciudadana.
- El *programa-presupuesto* que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos.
- La *estructura administrativa pública* responsable de llevarla a cabo.
- Las *prácticas* comunes que posibilitan su ejecución.
- La *participación* de la *sociedad* organizada como corresponsable de esa política pública.
- La *evaluación institucionalizada* (llevada a cabo por el Congreso, Contraloría, Auditoría), *social* (llevada a cabo por los medios y la *sociedad* organizada) y *política* (cuyo veredicto se plasma en los resultados electorales).

272 Las *políticas públicas* han sido consideradas, en esencia, como las respuestas de los gobiernos a las demandas sociales recurrentes; incluso, a través del enfoque de la psicología de Skinner, se les ha llegado a comparar con procesos de “estímulorespuesta”. Desde otro punto de vista se les compara con el procesamiento cibernético: “input-black box-output” (Easton y O’Donell, entre otros). Rodrigo Borja, en su *Diccionario de la Política*, hace referencia a lo que llama *una acepción restringida*, “policy” –concepto distinto a “politics”– que significa conjunto de planes, sistema, método, modo de proceder de un *gobierno*: “...Es la orientación, alcances y prioridades que da a su gestión”... Para ahondar en la definición de *política pública*, Luis F. Aguilar –prolífico estudioso de estos temas– aporta una valiosa aclaración en un artículo editorial (“Una política de Estado para mí”), en el periódico **Reforma** del miércoles 19 de febrero de 2003, p. 14-A. Ante la diversidad de versiones, aquí intentamos precisar objetivamente los elementos que integran una *política pública*.

273 Derrida, Jacques, **Deconstrucción y Literatura**, Lectura de Enrique Vila-Matas. “Los escombros de la Teoría”, (interpretando a Jacques Derrida) en observacionesfilosoficas.net.

El propósito explícito

En los ámbitos internacional y nacional el compromiso de los gobiernos para transparentar su desempeño parte del ideal del “buen gobierno”²⁷⁴, es decir: uno honesto, eficaz, eficiente y congruente con las necesidades, demandas y expectativas sociales. De ahí se desprenden acciones concretas, de las cuales damos algunos ejemplos:

- *Combate a la corrupción en la Política y la Administración Pública.*
- *Desregulación de trámites gubernamentales.*
- *Incremento de la productividad en el sector gobierno.*
- *Acceso a la información pública gubernamental.*

Cada uno de estos puntos, u otros que se le ocurrieren al lector, encierran en si mismos su propósito explícito. No obstante, continuando con el mismo ejemplo, el “combate a la corrupción”, debiera ampliarse desmenuzando las causas y teniendo en cuenta el objetivos de superarla. En este caso como en otros, se trata de establecer un compromiso y, al hacerlo, se da el primer paso para la construcción de una política pública. La asunción de tal compromiso implica desarrollar los otros puntos.

La norma o elemento jurídico

Por lo que corresponde a la Ley, la *política pública* debe garantizar que el compromiso de cumplimiento sea ineludible por parte del *gobierno*. El fin de la norma consiste en evitar la elusión o evasión de dicho compromiso. Es común encontrar en la mayoría de los países el *derecho a la información* establecido desde el nivel constitucional²⁷⁵, vinculado a otros ordenamientos relacionados en el propio cuerpo constitucional, entre los cuales merece

274 *Cfr.* Aristóteles, **La Política**, Edición preparada por Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1981. Libro Cuarto: “Los diversos tipos de regímenes políticos”, Capítulo XII: “Regímenes que convienen a los distintos tipos de pueblos”; Libro Séptimo: “El Régimen Ideal”, Platón, **La República...** *op. cit.*, libros Cuarto y Quinto. Hobbes, Thomas, **Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil**, FCE, México, 1997. Capítulo XXX de la misión del representante soberano. En el libro **Buen Gobierno y...** *op. cit.*, Giananco Pasquino hace una reflexión sobre *Gobernabilidad y calidad de la democracia*, pp. 23-47, en la cual quedan muy claros los factores que explican la gobernabilidad, entre ellos la política social, e implícitamente la *transparencia* como hemos venido señalando. Por otra parte, sin duda resulta interesante el artículo de José Antonio Rosique Cañas en la Revista **Buen Gobierno** (“Evolución de las teorías políticas sobre el buen Gobierno”). No. 2, 2007, pp. 6-26.

275 *Vid supra* 261.

destacarse lo concerniente al Capítulo de las Responsabilidades²⁷⁶. Pero quizá lo más importante consista en destacar que la *transparencia* ha ido incrementando su importancia en los últimos 25 años conforme la *sociedad* civil ha ido cobrando conciencia y exigiendo que el *derecho a la Información* pase de ser una aspiración más o menos atendida por los gobiernos, a ser una obligación legal, lo cual garantiza no sólo *rendición de cuentas a posteriori*, sino la participación de la *sociedad* en el diseño *a priori* de las políticas públicas y, eventualmente, en la trama de la toma de decisiones de todo tipo²⁷⁷.

Dados los procedimientos de formación de leyes, obviamente en el caso de los países que las han decretado, dichas leyes implican un consenso parlamentario o congresional que teóricamente pasó por etapas de revisión, discusión, ponderación y aprobación, y este solo hecho le otorga a las leyes de *transparencia* una alta legitimidad política.

El Programa-Presupuesto

El programa relativo a la *transparencia* tradicionalmente tendría que corresponsabilizar a dos actores, *gobierno* y *sociedad civil* organizada, pero, en nuestros días, debe contemplar a un tercero independiente y autónomo que es el ciudadano en lo particular, quien por ser tal tiene el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Entonces, el programa-presupuesto debe estar estructurado para su cumplimiento por tres entidades que pudieran interactuar a manera de tres conjuntos, como se observa en la Figura 27.

Cualquiera de los tres actores que incumpliera los compromisos establecidos en el marco legal y en el programa-presupuesto previsto para el efecto, simple y llanamente pierde su derecho: el ciudadano que pretenda información al margen de la Ley se autoanula; la *sociedad* organizada que pretenda presionar al *gobierno* haciendo uso indebido de sus prerrogativas legales, no sólo arriesga sus privilegios sino puede hacerse acreedora de sanciones diversas, y el *gobierno* que incumpla incurre en responsabilidades.

276 En México, además del amplio Título Quinto de la Constitución que contempla las responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales, existen dos leyes específicas: la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** y la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, que junto con la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** establecen sanciones en la materia en caso de incumplimiento.

277 Ackerman, John M. e Irma Sandoval. **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**, *Cuadernos de Transparencia No. 07*, IFAI, México, 2005. Vale la pena revisar todo el ensayo. Los países que hasta 2004 habían aprobado Leyes de Acceso a la Información eran 66 diseminados por todo el planeta, más los que se hayan agregado en los últimos tres años.



¿Qué es lo que debe contener el programa-presupuesto? Siendo que encuentra su fuente en la Ley, tiene que ser genérico, pero no omiso en cuanto a las materias, los responsables gubernamentales, los tiempos, y las formas. Sin embargo, ya en un asunto específico, quienes intervienen habrán de fijar sus propios parámetros dentro de los márgenes que establece la Ley.

Todo programa gubernamental, en este caso, el de proporcionar o no información a la *sociedad* y a los ciudadanos, además de su carácter legal, debe poseer recursos presupuestales, ya sea que provengan del esfuerzo fiscal o de fuentes de financiamiento que produzca la propia operación del programa. Sin presupuesto no hay acción y todo puede convertirse en una absurda demagogia.

En este marco, mencionaremos a grandes rasgos los problemas relacionados con la estructura orgánica que requiere la *transparencia* gubernamental.

La estructura administrativa pública

Independientemente del sistema político-administrativo y socioeconómico en donde la *transparencia* esté enmarcada, lo que indica su existencia es que nace, se desarrolla y consolida en una democracia en vías de maduración o ya madura, es decir, en un *Estado* en el cual la *sociedad* es participativa y consciente de sus derechos y obligaciones, con ciudadanos dispuestos a colaborar, pero también aptos para inconformarse políticamente actuando dentro de los límites institucionales.

La descripción de este tipo de *Estado* incluye un *gobierno* responsable, institucionalizado para procesar civilizadamente los conflictos y suficientemente profesionalizado para afrontar sus errores y desvíos, corregirlos e incluso pagar platos rotos si las elecciones le son adversas. Nos referimos a un sistema electoral que admita y promueva la alternancia en el *poder público*.

En pocas palabras, la *transparencia* no florece más que en campo fértil para la democracia o en medio de una democracia consolidada.

Por supuesto hay países que han adoptado la política global de la *transparencia* como una vía para adecuarse al mundo actual, pero cuya puesta en operación se dificulta al encontrar obstáculos infranqueables por los intereses en conflicto; en tal circunstancia, tenderán a caer en el antidemocrático juego de la simulación.

En este entendido, la estructura administrativa-pública que atienda a la *transparencia* debe recaer en un organismo autónomo, con independencia de criterio, responsable de promover una cultura en el ámbito gubernamental, fijar lineamientos, establecer políticas específicas en cuanto al manejo de datos, destrabar nudos informativos, barrer los caminos de la opacidad, supervisar, hacer seguimientos y de asumir muchas otras responsabilidades.

En lo que respecta a las características de dicho organismo, conviene señalar que la autonomía significa no depender de ningún *poder público* y, sin embargo, ser parte del *Estado*, así como estar sujeto a lo que señalen la Constitución y las leyes. Asimismo, su estructura directiva debe formar parte de una negociación entre los tres poderes y la *sociedad* organizada. Sin embargo, esta negociación no puede ser inter o intra partidista, pues lo peor que le puede pasar a la *transparencia* es estar sujeta a la temporalidad de los gobiernos y

a la intensidad de la dinámica política²⁷⁸. Su estructura operativa debe ser especializada y altamente profesionalizada. Dependiendo del tipo de régimen político-administrativo, su importancia debe proyectarse nacionalmente y si las leyes, la cultura política y las circunstancias lo permiten, debe ser replicable en el orden del *gobierno* local.

Aún teniendo su origen en el *Estado*, la **Administración Pública** de la *transparencia* debe cuidarse de la tentación de intervenir en asuntos privados; su misión consiste en abrir el espacio público, pero sin vulnerar las libertades individuales. En cuanto a los servidores públicos debe procurar hacerlos conscientes de su obligación a participar, pero al mismo tiempo garantizar sus espacios privados e íntimos²⁷⁹.

El origen del presupuesto de este órgano autónomo debe ser absolutamente transparente, provenir de recursos fiscales y su rendición de cuentas²⁸⁰ debe constituirse en ejemplo de racionalidad y congruencia para las demás instituciones.

Con la existencia de la Ley y la presencia de la estructura administrativa-pública, se abonan las condiciones que dan lugar a una política pública.

Prácticas

Toda *política pública* se confronta constantemente con la realidad. Si ésta no se “practica”, entonces es una quimera. Por eso la *transparencia*, sinónimo de apertura, requiere de nuevas prácticas en un sistema auténticamente abierto, en el cual la información, como el *poder*, se comparte, esto es, se origina en

278 Peschard, Jaqueline, ***Transparencia y Partidos Políticos***, Cuadernos de Transparencia No. 08, IFAI, México, 2005. Este trabajo delibera sobre el papel de los partidos políticos en la promoción de la *transparencia*, las prácticas que ellos deben adoptar para dar cuentas de sus recursos y proceder, y finalmente, acerca de la responsabilidad que tienen para otorgar a la *transparencia* un carácter de política pública.

279 Garzón Valdés, Ernesto, ***Lo íntimo, lo privado y lo público***, Cuadernos de Transparencia No. 06, IFAI, México, 2006. Escalante Gonzalbo, Fernando, ***El Derecho a la privacidad***, Cuadernos de Transparencia No. 02, IFAI, México, 2006. Estos dos ensayos se complementan para entender el delicado equilibrio que debe haber entre lo público y lo privado. Ambos autores ofrecen una bibliografía amplia sobre el tema de manera que resulta relevante su lectura para orientarnos en este sentido. Profundizando en este inacabable debate entre lo público y lo privado, considero que Hanna Arendt (***La condición... op. cit.***) aporta claves esenciales para entender las diferencias y los límites entre estos dos ámbitos.

280 Schedler, Andreas, ***¿Qué es la rendición de cuentas?*** Cuadernos de Transparencia No. 03, IFAI, México, 2006. Esta publicación enfoca en su capítulo segundo los tres pilares de la rendición de cuentas y después reflexiona sobre su concepto “radial”; destaca dos características de esta política gubernamental, la horizontal y la vertical. Es un texto muy útil para entender el concepto y su trascendencia.

varias fuentes, fluye por muchos cauces y distintos actores opinan, dirimen, dialogan, se confrontan, etcétera. Es cierto, la *transparencia* significa compartir el *poder*, como lo analizamos en el Capítulo 4.

Cambiar las prácticas de un sistema cerrado puede ser una odisea, como veremos a continuación: supongamos que un sistema cerrado decide transformarse en un *Estado* dispuesto a tener un papel en la *globalidad*, prepararse para la autocrítica, incluso fijar una transición de la cerrazón a la apertura²⁸¹. Puede comenzar de varias formas: si la decisión proviene de la cúpula, normalmente se adoptará el gradualismo como estrategia, y para evitar la colisión revolucionaria, se adoptarán la inclusión de todas las fuerzas, el diálogo como herramienta de negociación, los consensos para aquilatar los avances, etcétera. Si, por el contrario, el impulso proviene de las bases sociales, normalmente el choque será violento²⁸², abrupto, desorganizado y definitivamente puede fracasar, pues en lugar de una democracia se ha llegado a fortalecer el autoritarismo que se pretende derrocar o más grave aún, se han instaurado dictaduras de nuevo cuño²⁸³. En fin, ejemplos históricos abundan, pero la *transparencia* pertenece a una decisión de las élites de incorporar al ciudadano porque consideran –correctamente– que la *democracia representativa* y la llamada *participativa*, deben complementarse con la denominada democracia “ciudadana”. En este contexto, además de otros instrumentos con los que cuenta un sistema abierto, como la defensa de los Derechos Humanos, la *transparencia* es fundamental. (Ver Figura 28)

Evolución de la Idea de la Democracia²⁸⁴

Continuemos con el ejemplo: tal sistema cerrado decide cambiar, produce nuevas reglas y así es factible establecer un nuevo marco jurídico. Para que el

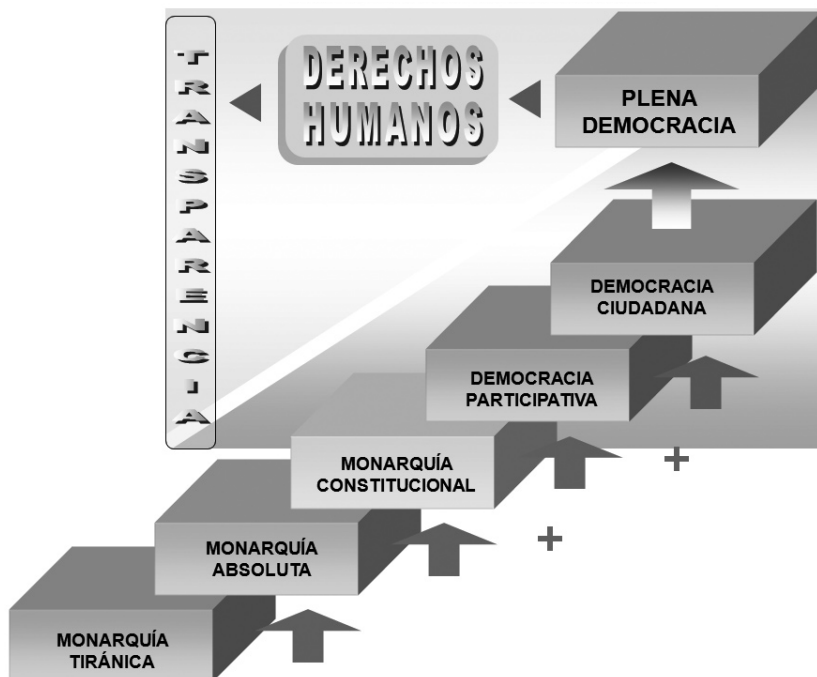
281 Chile, España y México, representan casos, si bien no emblemáticos si interesantes para su estudio y probable adaptación a otros sistemas, aunque cada país es un caso muy específico, que en sí mismo encuentra su propia manera de enfrentar sus retos y encontrar sus soluciones.

282 Entre 1967 y 1968 en el mundo se manifestó una rebelión de la juventud en contra del autoritarismo del sistema en general y en la búsqueda, muchas veces desesperada, de un cambio en la estructura del *poder* para “abrir” los sistemas de dominación prevaletentes en aquellos años, hacia lo que ahora entendemos como Democracia. Tal rebelión fue muy importante en Alemania, Estados Unidos, Checoslovaquia, Francia, México, Japón, Corea del Sur y otros países. No es sino hasta un cuarto de siglo después cuando ese grito libertario comienza a dar resultados sustentados en la irrupción de la *sociedad* en la trama de las decisiones, lo cual se ha visto favorecido por la globalidad económica.

283 Sucedió así en el Chile de Pinochet, el Perú de Fujimori y se perfila hacia allá la Venezuela de Chávez.

284 Elaboración propia basada en autores clásicos que han bordado fino sobre el concepto, función y operación del Estado moderno: Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu, Hegel, Comte, Marx, Weber y otros.

Figura 28
EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA



Derecho se torne “positivo” (el que se práctica) habrá un compás de espera: los sujetos obligados, instituciones y personas, han de asimilar la naturaleza y contenido de la *transparencia* y hasta entonces, aprenderán a moverse en un nuevo terreno, “practicar”, ponerse en forma, aprender las nuevas reglas y comenzar a jugar. A partir de ese momento, la cultura política prevaleciente comenzará a transformarse.

En un sistema abierto el *poder* se ejerce desde distintas centralidades²⁸⁵; no hay un solo centro de *poder* sino diversos y distintos, por eso se habla de pluralidad. El *poder* se ha diseminado, lo que no quiere decir que se haya diluido, sino distribuido. El *poder* ahora es diferente dependiendo de quién emita los lineamientos para sumarse u oponerse. Es fácil advertir los altibajos en la información, ya que son muchas las fuentes, los frentes y los temas.

285 Dahl, Robert, *Polyarchy...* *op. cit.* (la conformación de distintos centros de *poder* distribuidos a lo largo y ancho de la estructura social, garantizan no sólo el flujo de la información y con ello la *transparencia*, sino el equilibrio indispensable entre las distintas fuerzas).

Del análisis se desprenden los desequilibrios informativos y se puede colegir cómo se manifiesta el dominio en distintos ámbitos.

El *poder* “central” –digamos el Gobierno Federal– puede así determinar en cuáles asuntos intervenir, cuáles puede diferir y aquéllos en los que su presencia no es reclamada. De esta suerte está en posibilidades de mantener la estabilidad general, aun y cuando un asunto se salga de control, manteniéndolo acotado mediante la negociación o la represión²⁸⁶.

Sin embargo, es preciso entender que la centralidad absoluta del *poder* no puede ser transparente porque sería contraproducente a su ejercicio absoluto o autoritario; así, definir la transparencia en el Derecho, sin posibilidades de practicarla, implicaría caer en la simulación, cuestión que la transparencia rechaza. En otras palabras, si cualquier régimen adopta la transparencia debe olvidarse del autoritarismo y meterse de lleno a la democracia que se construye todos los días.

Lo que acontece en la **Administración Pública** se refleja en lo que realiza, en las acciones que obtiene como respuesta y en los efectos que produce; todo ello es mensurable sin engaño. En los sistemas cerrados el *poder* se “siente”, pero no se “ve”; quien lo resiente es la ciudadanía. En los sistemas abiertos el *poder* se “ve”, se “siente” y se “comparte”.

Por lo mencionado, la *transparencia* requiere profundizar en diversos aspectos, para practicarse adecuadamente:

- Tener conciencia del tiempo que le va a tomar a cualquier sistema político pasar de la centralización a la descentralización político-administrativa.
- Tener conciencia de la necesidad de capacitar en lo general y en lo específico a los servidores públicos; esto incluye tanto a las estructuras de dirigencia, como a las colectividades que operan las instituciones.

286 El caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, obedece a este esquema de manejo (1994-2007- ?) y el movimiento social en Oaxaca (2006-2007- ?), pese a algunas variantes. Lo importante consiste en destacar un hecho: la descentralización, desconcentración o distribución del *poder* político permite mantener los equilibrios en la totalidad aunque en las parcialidades lleguen a descompensarse. En este último caso siempre queda el recurso de las compensaciones.

- Plantearse la “reingeniería”²⁸⁷ de la Política y la **Administración Pública** para servir a la *transparencia* que, insisto, debe implementarse paulatinamente.
- Intentar varios caminos de prueba y error.
- Adaptarse a las condiciones y circunstancias constantemente, es decir, la flexibilidad es una condición de las prácticas transparentes.
- Promover la *transparencia* como valor democrático.
- Establecer estímulos materiales, profesionales y psicosociales a los servidores públicos que practiquen la *transparencia*.
- Recompensar socialmente las prácticas transparentes institucionales.
- Sancionar ostensiblemente a quien falle o a quien distorsione las prácticas.

Las prácticas transparentes dan pie a un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad. En las estructuras administrativas públicas se habrán de desarrollar sensibilidades y actitudes abiertas, de colaboración, constructivas y dispuestas a indagar cuáles son las preocupaciones sociales a fin de coadyuvar en su solución.

La *transparencia* saldrá bien librada, cuando el sistema político como un todo, ciudadanos, *sociedad* civil organizada y *gobierno* la adopten como forma de ser y como quehacer político.

Participación social organizada

Lo que da cohesión a cualquier política pública, en este caso la de *transparencia*, es la *participación social organizada*²⁸⁸.

Obviamente son los medios masivos de comunicación quienes ejercen con mayor atingencia el derecho a la información: investigan, hurgan, desmenuzan,

287 Halliburton, Eduardo, **Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública**, Programa Carta Compromiso al Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública –Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina, 2006.

288 La participación ciudadana en la elaboración, evaluación e instrumentación de las políticas públicas ha sido en los últimos años tema fundamental de diversos estudios. Majone en su libro **Evidencia, Argumentación y Persuasión en el Proceso de Políticas**, hace énfasis en la importancia de la corresponsabilidad *gobierno-ciudadanía* para el buen éxito y desempeño de las *políticas públicas*.

presionan, interrogan, interpretan, descubren, denuncian, publican, difunden al aire sus opiniones e informaciones²⁸⁹. Los medios, por *vocación*, están llamados a ser los guardianes de la *libertad de expresión*.

Naturalmente los medios resultan molestos al *poder*. En teoría pueden llegar a constituirse como una verdadera conciencia social si se manejan con responsabilidad y no como instrumentos del *poder* político o económico.

El mundo actual está preñado de hechos que gracias a la insistencia e influencia de la prensa se transparentaron al grado de volverse moneda corriente, colocando al secreto gubernamental en el ojo del huracán. Cuando la información de un suceso oscuro se ventila generalmente ocasiona un daño moral, a veces tan grande, que puede afectar a varias generaciones. Sin embargo, es preferible llegar a la verdad jurídica²⁹⁰ con el propósito de enmendar las causas de un trauma social. Es aconsejable tener mucho cuidado en la indagación del pasado porque puede estar inspirada por resentimientos y/o temores más que por la justicia.²⁹¹

289 En cuanto a ejemplos significativos, traducidos en logros, de la lucha protagonizada por la prensa para abrir la información gubernamental o bien, la de entes privados que afectan a la comunidad, el Siglo XX no tiene parangón en la Historia. Solamente recordemos El Watergate (Washington Post), al principio de la década de 1970, que condujo a la crisis moral del sistema político estadounidense, coronada con la renuncia de Richard Nixon. También se pueden mencionar tres casos recientes: Enron, Worldcom y FBI, documentados por la Revista "Time" (diciembre 30, 2002/enero 6, 2003). En dicho número se sacan a la luz los fraudes ocultados a cientos de miles de pequeños, medianos y grandes inversionistas de Enron y Worldcom, así como las fallas estructurales del FBI, cuya negligencia y falta de coordinación impidieron prevenir los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York. Sin embargo, sólo entre 1970 y 1990 se han publicado más de 200 textos que señalan cómo los Estados han ocultado información con el pretexto de la guerra fría y la lucha contra el terrorismo, hecho que atenta contra los derechos civiles y la libertad de expresión. Ver "La Irresistible Tentación Terrorista", de José Vidal-Beneyto. Sección Opinión. **El País**. 18 de enero de 2003. España. Pero no sólo lo relacionado con la Política se oculta (desapariciones, presos, golpes de Estado, tortura, etc.), sino también movimientos financieros internacionales que crean crisis tan severas como la de 1995 en México o la del 2001 en Argentina, e igualmente, cuestiones relacionadas con la asignación de contratos públicos a empresas privadas, o bien, de los procesos de privatización, etc., de manera que resulta mucho más densa la "barra negra", que se intuye pero que no se puede documentar, cuyo destape o alumbramiento mostraría la verdadera cara de las ramificaciones entre agentes públicos y privados dedicados a denostar la Política, la **Administración Pública** y la Empresa.

290 Es importante distinguir entre la verdad como dogma, artículo de fe, axioma ético, de la verdad entendida como aquello que es comprobable y que además está contemplada en las leyes.

291 Después de la Segunda Guerra Mundial, la Corte Internacional de Justicia, establecida en La Haya, Holanda, dependiente de la ONU, ha vigilado y procurado el respeto a los Derechos Humanos, a grado tal que estos asuntos han rebasado las fronteras nacionales y han dado lugar al establecimiento de otras instituciones cuya labor ha colocado en la mesa de discusión hasta qué punto inciden en la soberanía y si este concepto mantiene su vigencia. En América está la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones inciden en la mayor parte de los países del continente. En México, a partir de la década de los 90, el tema de los Derechos Humanos se vuelve parte de la agenda nacional y culmina con la Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por otro lado, a fines del 2002, el Senado de la República ratificó el Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno Mexicano para establecer una oficina en nuestro país. Como parte de un fenómeno mundial, se crean también en México numerosas organizaciones sociales pro derechos humanos. La acción de entidades estatales y otras de carácter estrictamente social, ha dado lugar a concebir los "Derechos Humanos" (que son muchos) como parte inseparable de la democracia plena, lo que se ve reflejado en el último esquema presentado.

Hay otra participación social menos evidente que la de los medios, pero al fin y al cabo eficaz, me refiero a la que se compenetra de la importancia de la *política pública*, define su papel en la misma, se hace corresponsable de su parte, asume sus riesgos y actúa, tanto a nivel individual como colectivo. Dicha participación consiste en el ejercicio de las garantías individuales, como el derecho y obligación de votar y ser votados, el derecho de ejercer la huelga, la libertad de reunión, de tránsito, etc.

En ello los partidos políticos juegan un rol fundamental, en tanto entidades de interés público e interlocutores entre la *sociedad* y el *gobierno*. Podríamos referirnos en los mismos términos al papel de los sindicatos. Recuérdese, por otra parte, cómo se han creado organismos no gubernamentales destinados a garantizar la *transparencia*. También es importante tener en cuenta la colaboración de colegios de profesionales en la *certificación* del desempeño gubernamental y la colaboración de organizaciones vecinales en el cuidado del entorno urbano, entre muchas otras actividades en las que puede participar la *sociedad*, sistemática, consciente y ordenadamente²⁹².

La ventaja de una política pública es su funcionalidad para vigilar, controlar y eficientar el aparato gubernamental en sus distintos ámbitos de actuación.

Si la *transparencia* ha de convertirse en *política pública*, entonces debe transitar por un camino largo, espinoso, sinuoso, escarpado. Además ha de resolver las intrincadas costumbres contrarias a la apertura atadas a profundas raíces culturales, presentes en la educación familiar, escolar, la socialización de valores, que complican notablemente el desarrollo de la *transparencia*. Esto es tan serio, que no puede responder a una moda pasajera o atribuirse a la visión de un *gobierno* en lo particular, sino llegar a ser, reitero, una constante capaz de enfrentar los avatares de la resistencia a darle visibilidad al *gobierno*, sobre todo en aquellas áreas susceptibles de caer en la corrupción, tanto en lo que se refiere a los ingresos (impuestos, aprovechamientos, derechos), como a los egresos (obras públicas, compras gubernamentales, contratos a terceros) y la lucha contra el crimen organizado (narcotráfico, armas, prostitución, migración ilegal, etcétera).

De ahí la importancia de medir sus resultados.

292 *Vid supra* 284.

Evaluación institucional, social y política de la transparencia

La evaluación de la *transparencia* debe focalizarse en algunos aspectos prioritarios que le permitan a la *sociedad* liberarse de inercias negativas que obstaculizan su avance y le impiden emprender nuevos derroteros para ampliar sus horizontes. En todo el orbe la corrupción parece ser el principal problema a resolver. La corrupción genera círculos viciosos de los cuales es difícil escapar. Como lo han investigado numerosos estudiosos a lo largo de la Historia²⁹³, la corrupción es consustancial a la condición humana²⁹⁴ y se instala en el ámbito comunitario como un agente dañino, que corroe las relaciones entre personas, entidades económicas, políticas y sociales; países o regiones geoestratégicas. La corrupción es un incentivo no sólo de las organizaciones delictivas, sino, como lo constatamos todos los días, de aquellas legítimamente establecidas²⁹⁵.

La corrupción es un freno a la *democracia*. Esta aseveración, lejos de constituir un lugar común, es una realidad comprobable. Basta mirar los últimos acontecimientos en el mundo para concluir que dondequiera que se presente, la naturaleza de la corrupción es la misma.

La corrupción aprovecha la situación o la crea, en el ánimo de torcer, evadir, eludir, ignorar o romper las normas. Su éxito requiere de por lo menos dos actores –aunque a veces uno sólo se basta– pues “tanto peca el que mata a la vaca, como que el que le agarra la pata”²⁹⁶. Quienes están situados en el ejercicio de la *autoridad* son vulnerables a la corrupción, pues las condiciones son favorables para que por sí mismos o por interpósita persona aprovechen su condición para actuar en contra del interés de la *sociedad*. Normalmente, quienes practican la corrupción encuentran en la *sociedad* a quienes están

293 González Llaca, Edmundo, **Corrupción: Patología Colectiva**, INAP-FCPyS-CNDH, México, 2005, 260 pp. Es un ensayo sobre este tema tan actual en la globalidad, cuyo capitulo está organizado en definición, causas, soluciones, *ética* y conclusiones. Incluye el contenido de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y una amplia y actual bibliografía.

294 Víctor Hugo, **Los Miserables**, Colección “*Clásicos Universales*”, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006, 207 pp. Es quizá uno de los monumentos literarios más elocuentes sobre cómo el bien y el mal están presentes en cada individuo y determinan la esencia de la condición humana.

295 Todo indica que la corrupción formó parte de la decisión de emprender la guerra contra Irak sobre todo de los Estados Unidos (Halliburton). Otros ejemplos, tan sólo de 2007 son: en Japón el caso del ex ministro de agricultura Toshikatzu Matsuoka, cuyo involucramiento en actividades ilegales lo llevó al suicidio; el caso del hermano de Lula Da Silva en Brasil vinculado a las apuestas ilegales; los pagos de comisiones a distintos ayuntamientos en España; la sentencia a muerte de Li Leshu, vicealcalde de Pekín, por corrupción en la administración estatal de alimentos y fármacos. En México la inhabilitación del ex comisionado para el Seguro Popular, José Antonio Fernández, por corrupción en el manejo de las credenciales de identidad del Seguro, y muchos otros casos.

296 Refrán popular.

dispuestos a alterar el orden jurídico, ya que la corrupción no solamente favorece el beneficiarse indebidamente al aumentar el propio peculio, sino también actuar abusivamente aplicando presiones más o menos sutiles o abiertas sobre personas físicas o morales.

Así, cuando hablamos de la *corrupción gubernamental*, nos estamos refiriendo al uso indebido o al abuso de la *autoridad*, a la interpretación y acomodo de la Ley a fin de favorecer intereses particulares o de los “socios”, es decir, de aquellos actores contrarios a la convivencia democrática.

• *Evaluación Institucional*

La *evaluación institucional* proviene del balance positivo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los tres han de rendir cuentas, principalmente el primero al estar facultado de ejercer el gasto público y de presentar a la aprobación del segundo, la iniciativa de Ley de Ingresos (impuestos, derechos y aprovechamientos) y la del Presupuesto de Egresos. El Poder Judicial debe vigilar y, en su caso, corregir o anular los actos legislativos o administrativos que contraríen el espíritu o la letra de las normas constitucionales o legales.

La forma o el mecanismo legal que adopte la evaluación institucional debe llevar a prevenir, acotar, vigilar, auditar o corregir los excesos del *poder*. Esta función es especializada y compleja, por lo cual exige claridad en los procedimientos.

La rendición de cuentas²⁹⁷ no agota su tarea en limitarse a informar, precisa demostrar con resultados concretos la acción del *gobierno*. Más aún, una vez ofrecidas las demostraciones, otro *poder* podrá verificar su trascendencia y calidad para corroborar si los dichos corresponden a los hechos.

Para evitar sobresaltos y apearse a derecho en la aplicación de este tipo de *evaluación institucional*, el Legislativo cuenta con la facultad constitucional y legal de efectuar una vigilancia puntual de la aplicación del gasto. Esta relevante función se organiza en los llamados Tribunales de Cuentas o Contadurías Mayores de Hacienda o Auditorías Superiores, o cualquier otro nombre que denomine su naturaleza y objeto, y su función consiste en coadyuvar a la revisión de las cuentas para arribar a alguno de tres tipos de acción: recomendar su aprobación, su corrección o la acción de la justicia penal, civil o administrativa a fin de reparar algún daño.

297 Schedler, Andreas, *¿Qué es... op. cit.* El ensayo trata de forma exhaustiva la utilización de ésta técnica, la cual nos permite aquilatar el valor democrático de rendir cuentas.

Otra forma de realizar la *evaluación institucional* consiste en que cada *poder público* se provea de su propio control, situándolo estratégicamente dentro de sus estructuras administrativas para auditar permanentemente (antes, durante y después) la ejecución de sus programas, la observación estricta de las normas, la productividad social del gasto, la claridad de las cuentas, el cumplimiento de los compromisos en tiempo y forma, etcétera.

Estos órganos de control interno están llamados a ser la conciencia de cada institución y por ende, su labor no es siempre deseada, apoyada o apreciada por la mayoría de los servidores públicos, quienes los consideran una amenaza o hasta un estorbo a sus actividades, toda vez que están facultados para proponer sanciones, aunque muchas veces éstas estén insuficientemente sustentadas. Pero en fin, la vocación de los órganos internos de control es indagar, desmenuzar, comparar, buscar que está mal y eso provoca, como decíamos, que sean considerados como intrusos.

No obstante las objeciones y clima de hostilidad que encuentran en su desempeño, los órganos internos de control resultan indispensables para orientar y posiblemente garantizar una rendición de cuentas adecuada, precisa, clara y contundente en términos de las expectativas políticas y sociales.

• *La Evaluación Social*

Así como el *poder público* cuenta con su propia estructura de evaluación institucional en cuanto a la *transparencia*, la *sociedad* tiene la necesidad de desarrollar el suyo propio. Hay diversas formas de evaluar la utilidad de la *transparencia* como política pública desde la visión del conglomerado social. Sin duda cada individuo que demanda y recibe información acerca del quehacer y desempeño gubernamental, cuenta con su propia experiencia; sin embargo, socialmente hablando, la discusión tiende a limitarse a los efectos positivos o negativos de la *transparencia* para la cohesión social.

En materia de *transparencia*, la organización internacional parece ser más efectiva que la del interior de cada país. En el mundo la *sociedad* civil se ha estructurado en una importante red cuyo funcionamiento ha logrado impactar a organismos de carácter gubernamental como la Organización para el Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM) y desde luego la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Casi todos ellos inciden en prevenir o evitar, e incluso erradicar la corrupción. En esta tarea han desarrollado índices que permiten medir la percepción y el comportamiento que las distintas sociedades tienen en lo relativo a este fenómeno. Pero, a mi modo de ver, hay otros elementos susceptibles de ser

tomados en consideración con el fin de evaluar la eficacia de la *transparencia*. Entre ellos mencionaría:

¿Qué tanto los ciudadanos en lo particular o motivados por la *sociedad civil* han hecho uso de su *derecho a la información*?

¿Cuáles han sido los efectos del uso de la información pública en cuanto a modificar, transformar y mejorar la vida de los ciudadanos?

¿Qué tanto la *transparencia* sirve como vehículo para fortalecer la *confianza* y *certidumbre* de la población en su *gobierno*?

¿Qué vinculación tiene la *transparencia* como valor específico para ampliar la *legitimidad* y enriquecer la *democracia*?

Estos y otros cuestionamientos en muchas partes del planeta todavía ni siquiera están considerados en la agenda, a pesar de que la *transparencia* ha sido adoptada como *política pública*. En muchos otros lados, donde ya existen los distintos cuerpos jurídicos, la *transparencia* aún no se convierte en una cultura mensurable por sus prácticas²⁹⁸. En otras circunstancias, cuando ya se lleva avanzado un cierto terreno en esta *política pública*, apenas la *evaluación institucional* está cobrando importancia, de manera que la cuestión de la *evaluación social* se encuentra apenas en construcción.

Abundando en el tema, lo deseable es que haya una especie de *contraloría social de la transparencia*, poseedora de dos fuerzas: la de opinión y la de acción. La primera señala deficiencias y se corresponsabiliza de las soluciones, a fin de no esperar pasivamente la actuación del *gobierno*. La segunda tiene que ver con la participación activa junto con el *gobierno* hasta llegar a obtener respuestas idóneas y oportunas a sus reclamos de información.

Es preciso no confundir la *evaluación social* con la de carácter *político* que abordaremos a continuación.

298 En México (**Excélsior**, 16 de junio de 2007, p. 10), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ha presentado un listado de once requisitos para estandarizar las legislaciones de los estados de la *república*: 1) máxima publicidad; 2) protección de la vida privada y datos personales; 3) solicitar información sin necesidad de identificarse, acreditar interés alguno o justificar la utilización de la misma; 4) acceso gratuito a la información pública; 5) mecanismos electrónicos de acceso; 6) mecanismos electrónicos de rectificación de la información; 7) creación de organismo público especializado, imparcial, con autonomía presupuestaria y de decisión; 8) publicidad completa sobre los indicadores de gestión pública; 9) archivos actualizados; 10) publicidad de recursos públicos entregados a personas físicas y morales, y 11) sanciones.

• *Evaluación Política*

La *evaluación política* cotidiana de la *transparencia* corresponde a los órganos de *opinión pública* (escritos y electrónicos, incluyendo a los –cada vez más numerosos– que se expresan en la Internet). En ellos se manifiestan todas las corrientes políticas, los poderes fácticos –incluso muchos cuentan con sus propios medios–, los grupos de presión, los de interés, etcétera. Evidentemente, las contradicciones entre las distintas visiones que cualquier *sociedad* contemporánea arroja y acoge en su seno, son moneda corriente todos los días.

También los partidos políticos representan entidades importantísimas para evaluar la *transparencia*, al estar naturalmente orientados a conseguir el *poder* o a mantenerse en el mismo. Uno de sus villanos favoritos, aun del partido en el *poder*, es el *gobierno*, de manera que su interés consiste en señalar constantemente los errores del mismo y alumbrar las zonas oscuras de su proceder.

Volviendo a los medios de comunicación, éstos no se quedan atrás en esta estrategia; su vocación original, digamos su misión en la vida política es publicar información, aun a veces hasta la *impublicable*²⁹⁹.

Reflexionábamos cómo para el *poder* establecido, partidos y medios pueden resultar “males necesarios”. Consecuentemente, la relación de estos últimos con el *gobierno* no es fluida; en ella es palpable una tensión constante, la cual se advierte claramente en el estire y afloje por fijar la *agenda pública*. ¿Quién dicta las ocho columnas? Parafraseando a Shakespeare, esa es la cuestión³⁰⁰.

Normalmente los gobernantes aspiran a ser reconocidos por sus hechos y méritos, mientras que los medios y partidos aspiran a lo contrario, es decir, justamente a poner en duda el reconocimiento, por lo menos público de los avances del *gobierno*, particularmente al pertenecer a la oposición o por ejercer la función crítica, en el caso de los medios. Desde su terreno consideran una obligación de todo *gobierno* hacer lo que debe y tiene que hacer por la

299 El 12 de junio de 2007 Tony Blair, Primer Ministro Británico, declaró que “...la competencia brutal lleva a la prensa a comportarse como “bestias salvajes”. ... [esto] ha provocado la pérdida de *valores*, como el de la búsqueda de la verdad, y modificado la relación entre medios de comunicación y políticos, que de esta manera ven reducida su capacidad de tomar las decisiones correctas”. Oppenheimer, Walter. “Blair dice que la lucha por la audiencia crea “bestias salvajes” en la prensa”, *El País*, Sección Internacional, Miércoles 13 de junio de 2007, p. 7.

300 Shakespeare, William, *Hamlet*, Colección “Clásicos Universales”, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006, 183 pp.

comunidad. Así, lejos de halagar o apoyar a los gobernantes, su función es exigir lo que ellos consideren adecuado para favorecer sus intereses, a menos que pongan en riesgo la vigencia del *Estado* en situaciones como una guerra, terrorismo, inseguridad pública estructural, etc.

Los medios de comunicación masiva son considerados por los especialistas como el “cuarto *poder*” por su permanencia en el tiempo, mientras que los gobernantes y políticos son transitorios. El *poder* de los medios les da margen a pesar de equivocarse con cierta frecuencia (quizá por confiar más en el instinto que en la investigación, o en algunos casos pueden errar intencionalmente para dañar reputaciones). Los medios, no obstante, siempre estarán en condiciones de enmendar la plana y continuar en su tarea. Los gobernantes, funcionarios y políticos, por otra parte, cuando se equivocan (por comisión, omisión, ignorancia o mala fe) sufren en su imagen y sus eventuales tropiezos les pueden costar toda una carrera pública, sin tener la oportunidad, objetivamente, de poder reconstruir una personalidad al carecer del foro adecuado para ello o por limitaciones económicas para acceder a él.

Lo subrayable en esta reflexión, es la responsabilidad social que los medios confrontan, si optan por favorecer la convivencia democrática o vulnerarla. En la primera alternativa, el optar por el interés general, se arriesgan a no poder aumentar su audiencia cautivando al público. Si en cambio se deciden por la trivialidad, el escándalo, la nota roja, la inescrupulosidad y la desinformación pueden causar un caos mediático³⁰¹.

Si algo evalúan los medios, es la Política. Como ello tiene efectos (positivos y negativos) sobre la estabilidad, comparten con el *poder* político-gubernamental una *responsabilidad* en términos de *transparencia*, al ser, al mismo tiempo, presuntamente aliados de la *sociedad* para evitar el arrasamiento del *Estado*. Paralelamente, los medios son presuntos aliados de las garantías individuales al proteger la vida privada de las personas (pues normalmente los políticos son percibidos sólo en su carácter público sin detenerse a pensar en su ámbito privado). Por este motivo los ciudadanos pueden acudir a los tribunales en los casos de difamación, deshonra, o ataques injustificados por parte de los medios.

En todo caso, la *evaluación política* más contundente ha de ser la que deviene de las elecciones periódicamente efectuadas y aunque estas tiendan a manipularse por razones de conveniencia partidista, grupal y/o de alguna corriente económica o política, los comicios no siempre son manipulables

301 Esta reflexión está fundamentada en la lectura de Curran, James, **Media and Power**, Routledge, London, 2002. En particular revítese la parte tercera titulada “Media and Democracy, the Third Way”, pp. 185-247.

dada la fuerza de las instituciones concebidas para garantizar su limpieza, *certidumbre y confianza* en los resultados³⁰².

No obstante la condición de tutelar el derecho a votar, con todo lo que ello significa para la democracia, el mercado electoral ha impuesto como estrategia la manipulación, incluso por encima de la Ley, acto en el que colaboran medios, poderes fácticos, partidos y candidatos. Ante tal alianza la *sociedad* se confunde y puede ser víctima de campañas perniciosas tendientes no a convencerle de una idea, y por lo tanto a comprometerle en su rol ciudadano, sino a “inducirle” a emitir un voto en una fecha clave, para después olvidarse de que fueron partícipes de un evento y no simples artífices de la democracia³⁰³.

En la medida en que la *sociedad* esté mayormente “empoderada” se encontrará en mejores condiciones de juzgar, no sólo a los medios de comunicación, sino a los partidos y candidatos, y entonces exigir claridad en el manejo de las campañas y uso del financiamiento público y privado, lo cual evidentemente cambiaría las cosas.

En fin como estamos refiriéndonos a la *transparencia*, lo relevante es que partidos, medios y grupos interesados también sean capaces de responsabilizarse de lo que a ellos les toca en la formación de ciudadanía, rindiendo cuentas.

Por ende, la *transparencia*, para ser efectiva, debe sujetarse a un proceso de gestión.

3. La gestión pública de la transparencia.

La *gestión pública* de la *transparencia* ha de concebirse como producto de un acuerdo mayor entre *sociedad* y *gobierno* justamente por ser parte de

302 En México existe una tríada institucional encargada de garantizar la *transparencia*, *certidumbre*, *confianza* y *legalidad* de las elecciones, compuesta por: el Instituto Federal Electoral (IFE); el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, (FEPADE), (aunque en las elecciones de 2006 los tres fueron cuestionados por el candidato del Partido de la Revolución Democrática y sus seguidores, dado el comportamiento observado por el IFE –sancionado y finalmente apoyado por el Tribunal Federal– y la parálisis de la FEPADE ante las denuncias presentadas).

303 Las campañas electorales de las que hemos sido testigos durante los últimos años, dan cuenta de ello: la elección y reelección de George W. Bush en los Estados Unidos; la elección de Silvio Berlusconi como primer ministro de Italia, y la campaña en donde perdió el *poder*; la elección en México de Vicente Fox como Presidente de la República y la de Felipe Calderón, en 2000 y 2006 respectivamente; la de Nicolás Sarkozy, etc. En general, las elecciones, como casi todo, se han convertido en una mercancía. Ver Trejo Delarbre, Raúl, **Mediocracia sin mediaciones: Prensa, televisión y elecciones**, Ediciones Cal y Arena, México, 2001, 562 pp.

una política pública, esto es, concertada y asumida como responsabilidad compartida por los dos actores, tal y como hemos venido discutiendo.

La *gestión pública* tiene que atender aquello que se convenga constitucionalmente como lo que es público y, por lo tanto, cuente con un edificio jurídico que lo sostenga. Además de definir lo que corresponde atender y resolver exclusivamente al *gobierno*, se tienen que explicitar las modalidades en las que la *sociedad* puede participar en la política pública de la *transparencia*, no sólo para exigir la información gubernamental, sino aquella que se pueda considerar como pública, aunque no la genere o maneje el *gobierno*. Pero antes de seguir adelante, detengámonos a pensar sobre la *gestión*.

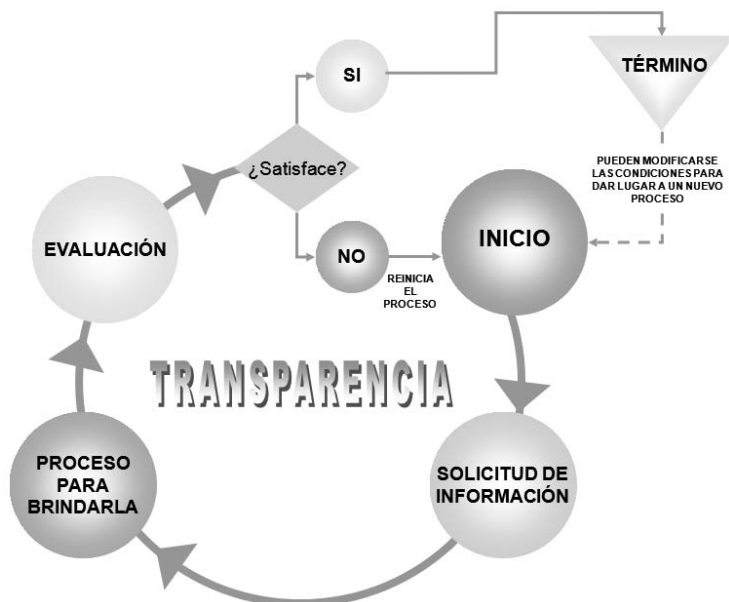
La voz “*gestión*” tiene varias acepciones:

- a) La que denota el inicio de un proceso para llegar a un resultado. Metafóricamente hablando, puede considerarse como el disparo de arranque en una carrera deportiva. En lenguaje legislativo, pudiéramos decir que representa una iniciativa de Ley gestionada por algún agente político o social facultado para ello.
- b) La que realiza o ejecuta el proceso que ya se ha iniciado y que brinda las facilidades para hacerlo. En el mismo ejemplo legislativo, significa el proceso que lleva a conocer, discutir, modificar, rechazar o aprobar la iniciativa presentada.
- c) La que da por terminado el proceso y con ello se inicia un nuevo ciclo o se reanuda el procedimiento original.

Se trata de interpretar la *gestión pública* de la *transparencia* como un proceso en cuatro tiempos, en el cual lo que está involucrado es información:

- *Inicio* o solicitud de información.
- *Proceso* para brindarla o negarla.
- *Evaluación* (social y del ciudadano en lo particular).
- *Término* (si no satisface la información se reinicia el proceso; si satisface, teóricamente se termina el ciclo, pero se generan nuevas condiciones que pueden dar lugar a un nuevo proceso).

Figura 29
LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA TRANSPARENCIA



En este ciclo corresponde a los ciudadanos iniciar y/o reiniciar el proceso ante un órgano de *Estado* gobernado por la ciudadanía, es decir, “ciudadanizado”. Dicho órgano debe estar integrado democráticamente por los poderes públicos a fin de vigilar puntualmente el desarrollo del proceso y participar en la terminación o reinicio del mismo.

Así, la *gestión pública de la transparencia* está destinada a ser atendida por ambos actores: *gobierno y ciudadanía*, a objeto de proteger el derecho que todo ciudadano tenga a tener acceso a la información pública gubernamental. Esto sin menoscabo de otros derechos constitucionales, tal y como sucede con el derecho a la privacidad de las personas³⁰⁴ o a la seguridad del *Estado*.

En el marco jurídico aplicable debe entonces existir una definición expresa de la materia pública, aunque específicamente no le corresponda su atención sólo al *gobierno* a pesar de su carácter público (algunos elementos de dicha materia son las calles, los parques y otros espacios públicos; la información

304 El artículo 16 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece el derecho a la privacidad.

relacionada con las universidades, los partidos políticos, los sindicatos y muchos otros casos). El asunto de lo “público” tiende a confundir a la gente. Por ejemplo, cuando se habla del “sector público”, la sola mención refiere automáticamente al *gobierno*, a sus dependencias, entidades, organismos, pero no a la “cosa pública”, a los ámbitos territoriales o a los bienes que son del dominio público³⁰⁵.

Dada la cultura cívica en muchas sociedades, sobre todo en aquellas cuya población ha sido pasiva, la gente suele considerar como responsabilidad gubernamental todo aquello que no está dentro de los límites de su vivienda o como responsabilidad de una empresa cuidar de los bienes que están bajo su custodia. En estas condiciones, hay que insistir en el menester de sembrar en la conciencia ciudadana el concepto de lo público, para lo cual puede servir el ejemplo del cuidado del medio ambiente, de la disposición de la basura, de la seguridad pública, etcétera, materias en las que la *ciudadanía* es corresponsable.

Por otro lado, cuando alguna entidad maneja cosas públicas, verbigracia una escuela privada, debe rendir cuentas. Por eso mismo y con mayor razón deben hacerlo los partidos políticos, las asociaciones civiles, los sindicatos, los medios de comunicación (puesto que explotan un espectro estatal), etcétera.

Volviendo a la *gestión pública* gubernamental, su objetivo consiste en transformar las demandas, necesidades y expectativas sociales en programas con resultados específicos —contantes y sonantes— en distintas materias: de bienestar social, infraestructura física, salvaguarda de la soberanía nacional, *seguridad pública* respecto de las personas físicas y morales y sus bienes, entre muchas otras. Uno de los propósitos de la *gestión pública gubernamental* es contribuir a establecer los equilibrios indispensables entre los distintos sectores sociales para garantizar la *governabilidad democrática*³⁰⁶.

Cuando se combina este concepto amplio de *gestión pública* con el de *transparencia*, entonces se concluye que el objetivo consiste en clarificar el proceso gubernamental en todas sus variantes, con el fin de abrir la puerta a la *sociedad* para que participe en las transformaciones correspondientes de acuerdo a sus circunstancias, aspiraciones y posibilidades.

El primer paso de la *gestión pública gubernamental* en materia de la *transparencia* se refiere a determinar aquellas demandas, necesidades y

305 Arendt, Hanna, *op. cit.*

306 Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. 2, enero-junio de 1993, pp. 39-41.

expectativas reales, auténticas, motivadas por intereses legítimos, a las cuales debe darse respuestas idóneas y satisfactorias. De ahí que una demanda y/o necesidad se analice y pondere, se jerarquice y factibilice de acuerdo a dos posibilidades y a dos condiciones: las posibilidades financieras y técnicas y las condiciones socioeconómicas y políticas.

El segundo paso de la *gestión pública* gubernamental de la *transparencia*, es establecer, restablecer o crear procesos que cumplan con cuatro características:

- Ser abiertos.
- Ser sencillos.
- Estar socializados.
- Ser honestos.

Resulta fácil enunciar estas cuatro características, pero cada una de ellas encierra múltiples implicaciones culturales, tanto en lo que corresponde al *gobierno* como a la *sociedad*. Un proceso abierto, cualquiera que sea su naturaleza (educativa, de salud, de trámites fiscales, de licencias de conducir, de la posibilidad de explotar económicamente un recurso público, etc.), significa compartir el *poder*. Un proceso sencillo supone cierto grado de cultura de la población que se adquiere a través de décadas de acceso a la tecnología y de claridad en el lenguaje. Un proceso socializado significa haber pasado por otro previo de legitimación, lo cual requiere de trabajo político-administrativo intenso. Y un proceso honesto consiste en haber cruzado varias fronteras mentales, personales y colectivas, hasta lograr la confianza del “otro”.

En el tema que nos ocupa, la gestión de obtener información pública gubernamental, se pueden encontrar diversas resistencias del sujeto obligado a proporcionarla, aún y cuando las materias, los procedimientos y las instancias estén claramente definidos en las normas. ¿Por qué? Porque la cultura política prevaleciente en los laberintos burocráticos es la de justamente no proporcionar información a nadie fuera de los grupos que formal e informalmente se van integrando en cualquier organización. Normalmente se considera como un riesgo abrir la información que, según la costumbre, sólo a ellos atañe. Esta situación puede superarse conforme la cultura política de la *transparencia* vaya horadando en la organización pública y en la actitud de los servidores públicos, hasta lograr sembrar el espíritu de colaboración y apertura.

Hasta aquí queda claro que la *gestión pública* de la *transparencia* es complicada por la necesidad que tiene de cambios culturales profundos, así como las dificultades de orden político-administrativo y tecnológico que enfrenta.

Las dificultades del campo político, ya mencionadas, se centran en la protección del *poder* entendido como dominio de una minoría hacia una mayoría; las que afectan a la colectividad inciden en la protección de la privacidad e intimidad, y las tecnológicas radican en contar con tecnología apropiada e idónea para digitalizar y manejar una inmensa cantidad de datos en redes internas, compartidas con otras instituciones nacionales y extranjeras; organizar y sistematizar archivos; seleccionar y capacitar a personal idóneo, crear estructuras *ad hoc* a la *transparencia*, etcétera.

A pesar de que se pretenda erigir obstáculos a la *transparencia*, todo indica que llegó para quedarse, como lo veremos a continuación.

1. La Transparencia como Razón de Estado Republicano³⁰⁷.

En el inicio del presente Capítulo reflexionábamos sobre la *Razón de Estado* en Maquiavelo. Destacábamos el lado virtuoso del ejercicio del *poder*, aquel que incluye a los gobernados con todas las implicaciones y derivaciones de esa decisión, la de incluir. Evidentemente en la Ciudad-Estado florentina y en el momento histórico en el que Maquiavelo desarrolló sus consejas, la complejidad en los manejos del *poder* era más aprehensible y consecuentemente el lenguaje o discurso más directo y objetivo, lo cual permitía certeza al emitir los juicios y firmeza en ejecutar las decisiones. Distinguir entre el “bien” y el “mal”, más que una cuestión dogmática era de sentido común.

En nuestros días estamos lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de comunicación propia de las sociedades que nos precedieron. Hoy la complejidad en todos los órdenes de nuestra vida se ha apoderado del espacio, cerrando opciones y posibilidades de entendimiento, comprensión y solidaridad al interior de los pueblos y de éstos con otros, a menos que se instrumenten

307 Si el lector desea profundizar sobre las ideas referentes a la *Razón de Estado* que abordo a continuación, puede consultar las siguientes fuentes: Rodríguez Zepeda, Jesús, **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**, Cuadernos de Transparencia No. 04, IFAI, México, 2004; especialmente el capítulo Cuarto, pp. 36-43. Del Águila, Rafael, **Sócrates Furioso**, Colección “Argumentos”. Editorial Anagrama, Barcelona, 2004, Capítulo IV, “Juicio Político y el desafío de Maquiavelo”, pp. 154-212. En la **Enciclopedia de las Ciencias Sociales** (op. cit.), “Razón de Estado”, pp. 1337-1347. Borja, Rodrigo, op. cit., pp. 847-848. Giménez Pérez, Felipe, **La Razón de Estado en Maquiavelo**.

decisiones específicas para lograr tales efectos en las relaciones humanas. Y aun cuando éstas se instrumentan (pensemos en políticas de Derechos Humanos, desarrollo sustentable, migratorias, financieras, de trabajo, etc.), las cosas fallan, las desigualdades se profundizan, la pobreza se esparce y no logramos establecer equilibrios mínimos que nos garanticen la estabilidad global y la paz social.

En este contexto es cuando surge la necesidad de instaurar a nivel mundial la *transparencia* como una estrategia de apoyo a la democracia. Por lo tanto, y de acuerdo a lo mencionado a lo largo de este Capítulo, a continuación propongo diez líneas de argumentación en las que probablemente pudiéramos descansar para considerar a la *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*.

- I. Hemos insistido en el fin primordial de la *transparencia*: erigirse en un muro infranqueable contra la tiranía, la dictadura, el autoritarismo y todo aquello que se oponga a la operación de un *Estado* democrático. Esta barrera no es producto de un dogma, sino del levantamiento consciente y consensuado de un edificio jurídico que proteja el derecho de los ciudadanos y de la *sociedad* organizada contra el avasallamiento del *gobierno*, actor privilegiado del *poder* durante siglos, como representante único del *Estado*, siendo que los ciudadanos constituyen su sostén.
- II. Definíamos a la *governabilidad* como la muestra objetiva de la *corresponsabilidad* entre *sociedad* y *gobierno* de la marcha del *Estado*, al proponerse políticas públicas cuya efectividad sea posible valorar en el tiempo. La base de tal *governabilidad* es la *transparencia* que genera las condiciones de credibilidad entre ambos actores en un *Estado* democrático.
- III. La *transparencia* promueve condiciones destinadas a acercar, tender puentes, construir caminos viables entre *gobierno* y *sociedad*. Si algo propicia la *transparencia* es la comunicación política al precisar tiempos, formas, medios y objetivos de la misma, abriendo espacios para el diálogo, la negociación, los acuerdos intrasociales e internacionales sin los cuales no es posible hablar de democracia.
- IV. El valor de la *confianza* en cualquier relación humana, social y específicamente política cobra sentido cuando se cumplen los compromisos, no sólo por hacerlo, sino porque ello nos permite arribar a puerto seguro. Cuando hay confianza todo se puede arreglar, los errores de buena fe se pueden explicar y los de mala fe se pueden perdonar o

sancionar. Sin *transparencia*, es decir, sin claridad, visibilidad de los hechos, no es posible establecer ese clima de *confianza* democrática entre ciudadanos con ciudadanos; de éstos con la *sociedad* organizada; de las asociaciones, empresas y grupos sociales, con otros grupos sociales; de los grupos sociales con los partidos políticos; de todos estos con el *gobierno*; y de todos, incluido el *gobierno*, con los medios de comunicación, etcétera. Si la consigna es “no confíes ni en tu sombra”, entonces la *transparencia* se enfrentará a retos culturales que sólo se superan en la democracia.

- V. El *buen gobierno* se percibe como tal cuando las cosas salen bien, hay estabilidad, trabajo, se respira un clima de libertad, etcétera. Más allá de la percepción que tenga, la *ciudadanía* se asegura de que hay un *buen gobierno* cuando éste rinde cuentas en los términos legales establecidos y se evalúan los resultados constante y cotidianamente, tanto por los medios de comunicación como por otras instancias sociales; en otros términos, cuando la *transparencia* reina. El *buen gobierno*, políticamente hablando, es el que incluye a sus gobernados, lo cual supone escucharlos, el escucharlos hacerles caso, y el hacerles caso implica ratificar y rectificar decisiones constantemente. El *buen gobierno* es el resultado de una democracia funcional, participativa, difícil de operar por pertenecer a una *sociedad* abierta y, por lo tanto a un sistema político abierto.
- VI. En algún momento mencionamos que los atributos de la *gestión pública* de la *transparencia* descansaban en procesos con cuatro cualidades: abiertos, sencillos, socializados y honestos. Si esto fuere así, los resultados del *gobierno* serán efectivos, eficientes, controlados socialmente y orientados específicamente al combate a la corrupción como fenómeno corrosivo del bienestar de la *sociedad*.
- VII. Las elecciones para integrar gobiernos son por naturaleza una cuestión conflictiva. El clímax de cualquier elección es la publicidad de los resultados, la credibilidad en los mismos y con ello la ratificación de su legitimidad. Si hay algún proceso que demanda *transparencia* es el electoral que significa la inclusión masiva de la *ciudadanía* en la toma de decisiones fundamentales. La voluntad política que se expresa en las urnas puede verse traicionada por la opacidad en los resultados, y esto dificulta la *gobernabilidad* y pone en entredicho a los gobernantes. Por eso la *transparencia* y la *democracia* se prueban en las urnas.

VIII. Si un *Estado* nacional es capaz de integrarse con efectividad en la globalidad es natural considerarlo como un *Estado* democrático, confiable, atendible en sus propuestas, decisiones y reclamos. Se trata de un *Estado* apegado al Derecho Internacional y claro en sus propósitos, es decir, un *Estado transparente*.

IX. La *transparencia* atrae inversiones e inversionistas internacionales, nacionales, públicos, privados y sociales. Es muy difícil que un *Estado* prospere en la sombra; tarde o temprano se sabe si conculca derechos laborales, práctica explotación de género o de niños, o paga salarios miserables; tarde o temprano esas prácticas desprestigian al *Estado* de que se trate, a las inversiones involucradas y, especialmente afectan a la mano de obra y al empleo. Un *Estado transparente* tiene que pagar los costos de promover el bienestar integral y el capital tiene que asumir los suyos propios; naciones con grandes desequilibrios y desigualdades internas están incapacitadas de lograr no sólo el empleo pleno, sino la *democracia* plena.

X. Cuando los integrantes de cualquier *sociedad* cobran consciencia del *poder* ciudadano para cambiar el estado de cosas, sin incurrir en actividades revolucionarias, de rompimiento, sino más bien haciendo valer su opinión, y a la vez son escuchados y atendidos, se fortalece la cohesión social. En ausencia de una política de *transparencia* responsablemente asumida por *sociedad* y *gobierno* no hay cohesión social posible.

Por todo lo expresado y como venimos señalando a lo largo de este trabajo, *compartir el poder*, es posible con la *transparencia* en las manos, en la mente y con la voluntad expresada en los hechos. Entonces, ¿Es posible considerar a la *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*? Considero que sí, porque sin esta forma de comunicarse, cara a cara entre *sociedad* y *gobierno*, la *supervivencia* de la república estaría en riesgo.