

Revista de Administración Pública



Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

Las sociedades abiertas tienen como fundamento de su organización política al Estado de Derecho, lo cual origina un tipo de institucionalidad que formaliza la comunicación directa entre los organismos gubernamentales y los ciudadanos en los marcos de la convivencia democrática. Esto significa que las sociedades abiertas han consolidado el régimen de las instituciones que las regula vía incentivos y penalidades para tener una convivencia más armónica, factible y productiva que sea fruto del arreglo institucional y la aceptación de las voluntades que en ellas concurren para articular compromisos, requisitos y pautas de conducta.

En este sentido, la transparencia es una práctica del poder democrático que se orienta a establecer nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que la información público-gubernamental sea conocida a través de la interacción de las oficinas administrativas y gubernamentales y el público ciudadano. En efecto, en las democracias, el nexo gobernantes-gobernados se finca en fórmulas que permiten la construcción de la confianza en un ambiente de credibilidad que debe cuidarse en todo momento para favorecer tanto el desarrollo de la iniciativa individual como de la acción colectiva. Por ello, la transparencia es una política pública que germina y se desarrolla con base en elementos institucionales que apuntan por la vigencia de los sistemas de comunicación y aceptación para que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad.

La transparencia se inscribe en la lógica de la democracia, lo cual significa que es parte de las responsabilidades que deben formalizarse teniendo como referente el derecho a la información. La información en las democracias implica que es pública y por tanto, accesible a la comunidad civil y política. La información público-gubernamental no es monopolio de nadie porque concierne al desarrollo de la sociedad civil y en ese sentido, tiene que conocerse aplicando reglas y procedimientos que aseguren su divulgación oportuna.

La transparencia es producto y productora de tipos de información que son de interés para todos, dado que se relaciona con las prácticas que la sociedad civil desenvuelve como organismo activo, productivo y emprendedor para asegurar su sobrevivencia, desarrollo y calidad de vida. Es producto de actores, normas, atribuciones y leyes que indican cómo se produce y cómo debe registrarse a la manera de un sistema de archivos-registros para que se formalice el derecho a la información. Es productora de respuestas de información que se generan en las oficinas burocráticas, la cual es solicitada desde partes distintas de la sociedad y se convierte por tanto, en objeto de interés público.

La utilidad de la transparencia es básica para que las democracias funcionen de conformidad con la certidumbre; se avanza con ello por la senda de la confianza y en ese sentido, los ciudadanos, el mercado, las organizaciones sociales y los organismos civiles tienen elementos para confiar en la eficacia de las normas desde el momento en que hay apego a las mismas. La transparencia se ha convertido en una herramienta que permite potenciar la confianza en el poder, lo cual implica que es motivo de mayor aceptación. Forma parte en este caso de condiciones de vida que demandan claridad en las reglas que la sustentan porque se relaciona con el modo de funcionar de las sociedades contemporáneas.

El modo de funcionar de las sociedades contemporáneas se inscribe en las capacidades que se generan para que los Estados respondan a los ciudadanos con acciones responsables. Las capacidades institucionales son el medio que posibilita que la sociedad tenga los medios fundamentales de vida y éstos incluyen desde luego a la transparencia, porque es el canal que permite a los gobernantes y gobernados transitar hacia la existencia de un valor central que es la confianza.

La confianza es el activo más importante para que la tarea de gobierno sea entendida como un conjunto de capacidades acreditadas que producen y desarrollan tanto los políticos como los administradores del Estado. Responde la confianza a un modo de vida en el cual los gobernantes y los gobernados ratifican el contrato político que articula la voluntad de aceptar la utilidad del orden jurídico y político. De este modo, la transparencia es pieza medular del contrato político porque enlaza como política pública y respuesta institucional al objeto central de los Estados que son los ciudadanos con el sistema de autoridad que tiene a su cargo la dirección de la sociedad sobre la base de los acuerdos que se traducen en agendas de trabajo.

Así pues, la transparencia responde a las nuevas dinámicas –ciudadanización, democratización, globalización, regionalización, tecnologización– de la sociedad contemporánea y exige en consecuencia, fórmulas más efectivas de institucionalidad para que las tareas de administrar y gobernar tengan el más alto crédito político, lo cual significa que los ciudadanos tienen confianza en el orden establecido y en la calidad de los procesos que hacen posible una mejor evaluación, enjuiciamiento y mejora de los sistemas de gestión pública que se aplican para dar sentido y efectividad al ejercicio democrático del poder. La importancia y el valor de los ciudadanos es el referente más conspicuo para que la transparencia sea entendida no sólo como valor, modelo, política o práctica, sino como un conjunto de creencias y formas de legitimidad que indican cómo las instituciones del orden jurídico y político son entendidas, comprendidas, aceptadas o rechazadas.

Para fines de exposición, el presente trabajo se organiza del modo siguiente: 1) Visión del poder; 2) El valor ético de la transparencia; 3) La naturaleza política de la transparencia; 4) El contenido técnico de la transparencia y 5) Conclusión.

Visión del poder democrático

Contexto

El poder en las sociedades contemporáneas tiene ante sí, exigencias públicas que le demandan visibilidad y claridad en sus acciones. Es un poder sujeto a condiciones que no admiten claroscuros ni ambigüedades, más aun en tiempos en que los ciudadanos están

más atentos a lo que realizan las autoridades y los organismos gubernamentales. El poder no es más algo reservado a los dirigentes ni a los administradores del Estado.

Si es democrático se rige por valores fundamentales –constitucionalidad, legalidad, eficacia– e instituciones –poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órdenes de gobierno, federalismo, centralización, descentralización, relaciones intergubernamentales– que lo prestigian como un conjunto de organizaciones que tienen sentido y razón de ser para desenvolverse en las exigencias de la política y lo público.

Su fundamento político y público lo compromete con la vida comunitaria y en ese sentido, debe ser objeto de vigilancia para evitar que se sobreponga a la sociedad y a los ciudadanos. Lo importante en el poder es que sea legal y legítimo, situación que lo caracteriza por su grado de aceptación por parte de los gobernados atendiendo también a la calidad de los resultados que es capaz de generar. Los tiempos del poder ilimitado y distante de los gobernados quedan atrás, porque existen medios institucionales que lo obligan a responder con oportunidad a los cuestionamientos que se formulan desde las organizaciones de la sociedad civil, entendidas como estructuras que tienen presencia e influencia que las autoridades valoran para llevar a cabo la toma de las decisiones públicas.

El tiempo del poder que se sustrae a los ojos de los ciudadanos pertenece a la concepción absolutista y despótica que finca en la opacidad la eficacia de su conservación. Con el advenimiento de las sociedades democráticas, no hay oportunidad para que el poder se pierda a la vista de todos, menos para que sea entendido únicamente en círculos de privilegio, es decir, por unos cuantos que con base en prácticas discrecionales, acceden o no para dar a conocer la información que se demanda desde los espacios públicos. El poder democrático es el resultado de luchas que han derivado en el estallido de las revoluciones políticas, con objeto de destruir los privilegios que aumentan las inconformidades sociales y políticas. Cuando el poder no es democrático, hay riesgo de que la información y los recursos bajo su custodia sean protegidos con el fin de evitar su conocimiento público.

La eficacia del poder no sólo depende de su ejercicio, sino también de sus fundamentos políticos y sociales. La legitimidad del mismo

es requisito para valorarlo y reconocerlo por sus ventajas. Su valoración y reconocimiento se enlazan con la savia política y social que lo nutre como un sistema de capacidades y medios para que sean aplicadas en razón de los fines del Estado. Este como organización política, es la máxima obra que se articula con atribuciones y limitaciones para que con fundamento constitucional y legal, cumpla las tareas que tiene encomendadas.

En consecuencia, el poder es una categoría que se relaciona no únicamente con el deber ser del Estado, sino que implica que su contenido material –acciones y eficacia– son fruto de la relación óptima entre medios y fines. Esto significa que su ejercicio se desarrolla en razón de lo que es y significa el Estado como un sistema de imperativos, reconocimientos y sanciones. La acepción poder estatal es la clave para situar la importancia de que la sociedad no sea ajena a lo que realiza.

El conocimiento del poder es importante destacarlo para situar sus objetivos, alcances y eficacia. En la relación gobernantes-gobernados, el poder tiene naturaleza institucional, lo que significa que está sujeto a restricciones. Una de ellas consiste en que su forma de obrar no está carente de normas y procedimientos que debe cumplir. Lo importante en el poder estatal es que ha de ser obediente al derecho para exigir con mayor legitimidad, obediencia con el orden establecido.

Una característica del poder en las sociedades modernas es que tiende a la racionalización, es decir, al nexo lógico de los medios y objetivos que deben cumplirse. Esta significa que su construcción y funcionamiento es de acuerdo a medios y fines, lo cual implica que el poder estatal tiene que asegurarse de acuerdo a ese planteamiento para evitar su desarticulación.

La racionalidad del poder tiene como elemento a destacar que no se ejerce en el vacío, sino en ámbitos institucionales que lo estructuran en decisiones, recursos, información y acciones. La racionalidad del poder no es algo dado, sino que se construye a partir de la relación espacio-tiempo que le corresponde.

Tanto los poderes de la sociedad como la competencia que desarrollan, son elementos centrales para que el poder del Estado se organice con base en sus fundamentos políticos y legales que son imprescindibles para hacer factible la tarea de gobernar. El

poder del Estado es el centro de las demandas que se proclaman para conocer lo que realiza en la vida comunitaria. Es no sólo reconocido, sino también exigido para que no tienda hacia posturas que lo alejan de los gobernados.

En la lógica de la constitucionalidad, lo importante es que el poder del Estado responda a los gobernados tanto en sus decisiones como en sus acciones, dado que tiene fines sociales, políticos y éticos que debe cumplir considerando el universo de lo público, así como las implicaciones políticas que de ahí se derivan.

La constitucionalidad se integra por el conjunto de reglas que se deben cumplir desde las esferas del poder, a fin de asegurar que la vida comunitaria tenga elementos de confianza en la autoridad. En este caso, lo previsible es una característica de la sociedad moderna, la cual se apoya en la relación efectiva de los medios y fines para dotar de racionalidad a la vida productiva y social con apego al espíritu y contenido de las normas públicas.

De ahí la importancia de que el poder se ciña a las reglas que legalizan y legitiman sus acciones para garantizar que la certidumbre favorezca la coexistencia de los contrarios. Lo previsible del poder consiste en que las autoridades entendidas como sus depositarias, tienen la responsabilidad de ejercerlo considerando los principios y normas que rigen su organización y funcionamiento, reduciendo la tentación de ejercerlo a la manera de una discrecionalidad inconmensurable.

La concepción del poder es importante destacarla para situar porqué el poder democrático tiene que responder a los ciudadanos a partir de compromisos que acreditan su utilidad y razón de ser. La concepción del poder es punto cardinal para organizarlo tomando en cuenta los valores de la vida asociada, la interacción de los grupos y las estrategias que asumen las organizaciones para influir tanto en la agenda institucional como en la distribución de los recursos públicos. En el caso de la sociedad moderna los principios de igualdad y libertad son el binomio que limita el poder del Estado para que no se convierta en una esfera de abusos o privilegios que ocasionan situaciones desiguales entre los gobernados. Esos principios son los que definen la vida colectiva moderna y permiten

que la sociedad, los individuos y las organizaciones políticas desarrollen las tareas que justifican sus acciones con sentido de cooperación, participación y corresponsabilidad que transitan de lo privado hacia lo público.

Si el poder es un medio para organizar lo diverso, lo heterogéneo y lo contradictorio de la vida social y política, debe articularse y cohesionarse sobre la premisa de que es útil para garantizar la pluralidad de la vida comunitaria. Sólo así se acredita el poder como un sistema de autoridades, relaciones, organismos, mandatos, incentivos y castigos que se aplican para vertebrar el conjunto de la sociedad como un cuerpo productivo, estable y eficiente.

La importancia del poder no se agota en su enunciado, sino en su práctica, en los resultados que consigue y en el grado de legitimidad que logra alcanzar para valorarlo como necesario y efectivo. Esto implica que su ejercicio es condición de su eficacia para que tenga amplio reconocimiento por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad.

Por eso conocer y aprovechar el poder, es una de las tareas más importantes de los gobernantes, para conseguir que los gobernados al vivir bien, puedan vivir mejor, considerando el valor de la competencia que caracteriza a las sociedades con orientación de mercado. Si algo caracteriza a la vida moderna, es que la competencia es un incentivo que multiplica la complejidad de las relaciones sociales y políticas, motivo por el cual la tarea de gobierno tiene que ser además de efectiva, cuidadosa de la norma, responsable en su obrar y sensible para captar problemas y expectativas de la población.

Los fundamentos –consentimiento, prestigio, reconocimiento y validez– del poder público en las sociedades democráticas es importante destacarlos para ubicar su sentido, tareas y responsabilidad como medio que permite construir y ensanchar la calidad de las instituciones y la calidad de vida de la población. Uno y otro elemento se corresponden para que la acción en conjunto de las tareas de gobierno sea cada vez más eficiente y generar de ese modo, ventajas compartidas. La lógica de la democracia se caracteriza porque el poder no es sordo, ni ciego, sino abierto y responsable ante los mandatarios del voto que son los ciudadanos.

En ese sentido, la certidumbre en su organización y ejercicio se origina en el convencimiento social y político que debe garantizar que los conflictos y las tensiones sean atendidos y resueltos para evitar que el Estado sea objeto de sacudimientos que puedan fracturar las instituciones que lo organizan y sustentan.

La lógica de la democracia se orienta a conseguir que el poder del Estado sea vigilado y supervisado para que no incurra en arbitrariedades que pongan en peligro la correlación de fuerzas en la sociedad. La eficacia de la democracia depende de cómo se organiza el poder en las instituciones y cómo lo ejercen los gobernantes con apego a las normas y el espíritu de lo público. El poder entendido como la capacidad de imponer la voluntad propia a los demás, necesita regirse con base en normas y reglas que atiendan a lo público y a la necesidad de conseguir los beneficios colectivos. De nada sirve la capacidad de imponerse a los demás, si no hay beneficios que se han de distribuir atendiendo a planes y políticas que se definen desde lo público, pero que tienen sentido político. Únicamente cuando lo público y lo político se conjuntan para fines de consolidar la eficacia de las políticas públicas, es posible que el poder tenga sentido y aceptación por parte de los gobernados.

Nada más importante en la visión del poder que sea orientado hacia el cumplimiento diáfano de los fines que lo justifican como una forma de arreglo político y un conjunto de prácticas de gobierno. Con ello es posible entenderlo por su efectividad funcional.

El valor ético de la transparencia

La transparencia forma parte de los valores que definen a la democracia como un sistema de vida orientado hacia una convivencia plural y diversa. Su importancia radica en que es un medio para que el poder público sea vigilado por los ciudadanos. Si en la democracia prevalece el espíritu de lo público, significa que hay valores comunitarios que deben fortalecerse para asegurar una convivencia más efectiva. El espíritu (Bell, 1976:220) de lo público conlleva a la adhesión con el orden político y jurídico de la democracia, el cual se finca en relaciones de reciprocidad. En efecto, los gobernantes garantizan seguridad y calidad de vida y los gobernados cumplen las normas que definen derechos y obligaciones con base en el principio de igualdad. La reciprocidad

es parte del arreglo institucional que permite la convivencia de los contrarios sobre la premisa de una vida pública más cohesionada.

Por ello, la transparencia debe entenderse en la lógica de que el poder público se entiende como el poder de los ciudadanos y tiene que ser visible y manifiesto ante sus ojos. Lo público del poder implica que la transparencia se instituye como parte del arreglo institucional entre gobernantes y gobernados para evitar que el poder carezca de responsabilidad. La transparencia en este sentido, es una forma de respuesta que contribuye a que la organización y el ejercicio del poder no sean objeto de claroscuros, sino que respondan a los valores de apertura, igualdad y bien público que los gobiernos modernos aceptan cumplir, mientras que las administraciones públicas se encargan de definir los medios que orientan y cómo se deben cumplir. La transparencia es un factor de exigibilidad (Maguirre, 1998:86) pública para que la integridad de las instituciones administrativas y gubernamentales sea el medio que aumente la confianza de los ciudadanos en el orden jurídico y político que regula sus condiciones y relaciones de vida.

Si el poder público responde a los ciudadanos, no hay motivo para que no sea visible y evidente ante ellos, sobre la base de que responde a sus necesidades, demandas y expectativas, utilizando para su respuesta efectiva, los recursos de la vida comunitaria. El poder al servicio de los ciudadanos es condición institucional de la democracia, motivo por el cual sus acciones y responsabilidades tienen que ceñirse a la legalidad, la honradez y la eficiencia. Desde el momento en que el poder democrático se acerca a los ciudadanos es factible valorarlo en términos positivos, considerando que reúne requisitos –dialógico, receptivo, sensible- confiables para que sea aceptado en los espacios de la vida pública. La transparencia del poder es un horizonte que debe ampliarse para lograr que el nexo entre gobernados y gobernantes tenga elementos de confianza que son propios de ambientes institucionales que dan vigencia a las normas del derecho positivo moderno.

El valor ético (MAP, 1997:35) de la transparencia es asunto de vital importancia en el desarrollo de las sociedades democráticas, dado que integra normas y conductas que han de ser congruentes en lo que concierne a la gestión de los asuntos públicos. Alude a formas de conducta y desempeño que están a la vista de todos y que sus acciones se relacionan con el destino de la vida comunitaria, el

cual se articula en políticas y programas que tienen como finalidad la vigencia del buen gobierno. En este caso, la responsabilidad del poder por efecto de la transparencia, es un aspecto que debe cuidarse para dar paso a mejores condiciones de gobierno.

Cuando la transparencia se alimenta por los valores de la ética, es más amplia la posibilidad de que sea aceptada con mayor fortaleza de legitimidad. Con la ética la transparencia tiene contextos idóneos que permiten su reconocimiento como una política pública. De este modo, lo público entendido como el hogar de lo compartido, tiene reglas que se cumplen no sólo por el imperativo de la fuerza estatal, sino por el convencimiento de los gobernados, el cual sustenta en que el ejercicio del poder no se asila de la honradez y la responsabilidad.

Evitar que el poder incurra en desviaciones, favorece que la transparencia tenga grado de credibilidad por cuanto que hay confianza en el sentido que no habrá conductas ilícitas que desacrediten a las instituciones y a los gobernantes. El mundo de la transparencia no es ajeno a la gestión (MAP, 1997:93-98) de la ética porque se relaciona con la categoría poder público. Esta es la expresión más acabada de cómo los ciudadanos lo forman sobre la base de un contrato social y político en el cual los gobernantes también tienen obligaciones que deben cumplir.

La transparencia no es una aproximación ni un ensayo del poder democrático, sino que responde a éste para que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer sus acciones, evaluarlas en razón de resultados y exigirle mejores respuesta de gobierno. La transparencia como valor ético es condición de vida para que el poder público sea entendido por su naturaleza democrática, la cual se asocia a lo público de la sociedad y a lo público del gobierno. Esto significa que el poder público tiene como eje de su sustentación los valores de la democracia que, por su importancia y alcance, son portadores de valores éticos.

En efecto, junto a la transparencia, la igualdad y la libertad son valores que se proclaman para evitar desatinos del poder. La expresión poder público indica que hay reglas que deben cumplirse de modo oportuno, efectivo y responsable para que la sociedad tenga elementos favorables de convivencia y efectividad. El poder público es funcional con la transparencia. Hay convergencia entre

ambas categorías porque se inscriben en los contextos de la democracia, los cuales tienen como punto cardinal la visibilidad del poder.

En este caso, la visibilidad es un elemento inherente a la transparencia y en ese sentido, hay una mejor interacción entre los gobernantes y los gobernados. Si la transparencia es productora de confianza, esta genera a la vez aceptación y legitimidad del orden establecido. Se genera así, una sinergia que favorece que el poder público no tenga cuestionamientos que incidan en su desprestigio o rechazo. Lo importante es que el poder público visualizado desde la transparencia sea objeto de legitimidad democrática.

Desde el ángulo de la ética de la responsabilidad, (Weber, 1973:79), la transparencia se sustenta en los valores de la legalidad, la imparcialidad, la honradez y la eficacia para que sea considerada como un elemento de credibilidad en favor de las instituciones del gobierno. Esos valores son básicos para que la transparencia tenga validez ética que, sin duda, es necesaria para que las decisiones y acciones del gobierno tengan grado de aceptación.

Por otra parte, el contenido ético de la transparencia se relaciona con el interés general y con la construcción de la confianza a favor de los ciudadanos para diluir los déficits “democráticos” (Bellver, 2007:12) que dañan a los gobiernos como instituciones responsables de asegurar el interés general, que es punto esencial para ubicar las tareas del gobierno. El interés general significa que ni los privilegios o los favoritismos se encuentran por encima de las normas formales y reales que rigen la vida comunitaria. El interés general no debe entenderse como la suma de intereses corporativos, particulares o gremiales, sino como la salvaguarda de lo que conviene a la vida asociada en razón de la realización individual, colectiva y social.

El interés general tiene significado ético desde el momento en que lo comunitario está situado por encima de los particularismos o lo faccioso y que las autoridades se encargan de hacer valer con mandamientos de derecho que son de carácter universal e imperativo general. Cuando éste requisito se cumple, se fortalece la vigencia del Estado de Derecho. Esto significa que la congruencia entre el ser de la norma y el deber ser que es lo factual, es diáfana y que los equívocos no tienen cabida.

La congruencia es otro valor importante en la visión de la ética porque implica formas de conducta que se expresan de manera pública y que responden a la oferta de gobierno y al modo en que se cumple para ventaja de los gobernados. Así, la transparencia no es sólo un valor abstracto, sino que reúne el perfil para que sea considerada una política pública y desde éste punto de vista, implica que los gobernados tienen el derecho de exigir y cuestionar a la autoridad información sobre capítulos que son de su interés en términos de la vida colectiva, incluso para que sea analizada y debatida en diversos foros públicos para corroborar el nexo entre lo propuesto y lo cumplido.

El espacio de lo público es otro punto a considerar para destacar el contenido ético que concierne a la transparencia. Lo público entendido como el lugar común en el cual conviven gobernantes y gobernados, tiene como significado en la vida de la democracia, que la información del gobierno y las instituciones administrativas tienen que funcionar con apego a normas colectivas. La información de las oficinas gubernamentales y administrativas tiene su origen en datos que se generan en la esfera privada, es decir, en el mundo que acredita los espacios particulares de las personas y los hogares, mismos que se reconocen como uno de los fundamentos esenciales de la vida moderna.

En consecuencia, es relevante la conjugación de la calidad ética de los servidores públicos y la calidad en la prestación de los servicios públicos (Rodríguez, 1998:51) para que la transparencia sea una práctica que realiza la Administración Pública con apego a la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y la eficacia. No menos importante es la conciencia ética en la Administración Pública para que la transparencia sea entendida en el espacio de lo público, como un derecho de los ciudadanos a conocer, analizar y evaluar lo que realizan las oficinas burocráticas.

También es importante que la administración dé la información generada por las oficinas burocráticas sea objeto de cuidado, orden y responsabilidad para evitar el daño a la intimidad, integridad, dignidad y seguridad de las personas. El uso correcto de esa información en razón de normas y procedimientos burocráticos, obliga a la autoridad a no divulgarla sin el consentimiento de los interesados. Este planteamiento de carácter jurídico tiene significación ética desde el momento en que se protege la privacidad e intimidad de las personas que en las democracias son

fundamentales para entender por qué los gobiernos legitiman su razón institucional como organismos de carácter público. En este caso, el *habeas data* es una figura jurídica que protege la privacidad e incluso la intimidad de las personas para que datos relativos a su vida, no sean divulgados por alguna exigencia desde lo público. Lo que puede conocerse es la información que corresponde al ámbito de lo público relacionado con las políticas, los planes y los programas relativos a objetivos y metas comunes.

Las políticas públicas tienen que ser motivo de conocimiento y debate ciudadano porque son respuestas que la autoridad formula e implementa con recursos públicos, es decir, de la comunidad organizada. Por eso las políticas públicas son objeto central de la transparencia y en este caso, los políticos y los administradores del gobierno como encargados respectivamente de su compromiso, diseño e implementación, están obligados a que el escrutinio de los ciudadanos les exija eficiencia y responsabilidad.

Por tanto, la información pública producida por el gobierno en el ámbito de lo público, es decir, de lo común, es la única que debe estar a la vista de todos; que sea accesible y compartida. Se requiere para ello que la administración de la información y ésta sea cuidadosa y debidamente archivada para evitar el uso inmoral de la misma.

Hay que cuidar en este sentido, que la cultura organizativa de la Administración Pública no distorsione los valores de la calidad, el profesionalismo y la eficacia, dado que la atención y el servicio al ciudadano son fundamentales para evitar el desencanto del propio ciudadano con el quehacer público. El trato sensible, imparcial y responsable hacia los ciudadanos es otra faceta que debe cuidar la Administración Pública atendiendo a la lógica de la transparencia. Esta implica llevar a cabo una verdadera humanización en la relación de las oficinas administrativas y los ciudadanos que ejercen el derecho a la información porque ellos no son exclusivamente un archivo, dato o un expediente, sino que constituyen la razón institucional de la transparencia, así como de la existencia del gobierno de lo público, entendido como el gobierno en el cual los ciudadanos participan en la gestión de los asuntos colectivos con base en la libertad, la deliberación y la corresponsabilidad.

Hay que evitar en consecuencia, que la burocratización y la falta de transparencia sean elementos corrosivos que alteren los

finés públicos de la Administración Pública. Cuando lo público de la Administración Pública se diluye, se corre el riesgo de que el aparato del Estado prevalezca sobre los ciudadanos, dando paso a situaciones que vulneran beneficios, derechos y oportunidades de realización. Lo público de la Administración Pública fincado en la transparencia, es un dique para que el aparato de Estado sea subordinado a los fines de la legalidad y publicidad para ventaja de la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas.

En consecuencia, la ética de la responsabilidad es un factor a destacar para que los servidores públicos contribuyan a que los fines públicos de la Administración Pública se cumplan con apego a la legalidad, la honradez y la eficacia. En ellos descansa el prestigio de la propia Administración Pública, dado que tienen en sus manos las atribuciones, recursos y acciones que permiten a los gobiernos responder a la agenda de los problemas colectivos. La ética de la responsabilidad implica que los servidores públicos asumen los costos de su actuación colectiva, con lo cual se evita que en los errores, omisiones e ineficiencias prevalezca el anonimato, la impunidad o la arbitrariedad. La responsabilidad en el ejercicio del cargo administrativo es ineludible en la visión de la democracia política, porque en ésta la gestión de los asuntos comunes implica que el destino de las mayorías depende en buena medida de la capacidad y responsabilidad de la clase política, así como de los cuadros de administración y gestión.

La transparencia debe arraigarse como un tipo de cultura que estimule la credibilidad en el sentido público para que la Administración Pública sea entendida como una institución que apoya y protege a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. En este caso, el derecho a la información que es el punto de partida para dar vida a la política de transparencia, debe estar alejado de la desconfianza para que sea posible la existencia de sociedades abiertas y plurales que son propias de los sistemas democráticos. La transparencia responde al poder democrático, a los gobiernos responsables y a una vida ciudadana activa que tiene interés en la conducción de los asuntos colectivos.

Por consiguiente, la fidelidad de los servidores públicos con la transparencia no admite dudas, intervalos o desconocimiento de lo que significa para el interés general; éste tiene que ser efectivo para que la convivencia política sea menos turbulenta y más productiva;

ello implica que la imparcialidad y la responsabilidad son elementos inseparables para que la igualdad y la libertad sean valores que se garantizan en el trato que la Administración Pública tiene con los ciudadanos desde el momento en que debe ser más abierta y visible. Dar cuenta de lo que hace, informar a los ciudadanos y no eludir sus compromisos en materia de transparencia, le confiere a la Administración Pública compromiso ético para que sea objeto de una mayor confianza por parte de la sociedad y los ciudadanos. Así, el fundamento ético de la transparencia se orienta a que el valor social y público del gobierno tenga en la transparencia uno de los principios fundamentales de su razón legítima.

La naturaleza política de la transparencia

La democracia es un sistema de instituciones que se diseñan e implementan para que el gobierno (Pechard, 2005:13) de lo público tenga bases de certidumbre y efectividad tanto en su operación como en los resultados que consigue. Es un sistema cuya interdependencia ha de funcionar sin desacomodar las partes medulares que lo sustentan, debido a que son indispensables para dar forma, estructura y efectividad al cuerpo productivo y político de la sociedad civil. Tiene como ventaja que sus bases constitucionales definen lo que el poder debe realizar, cuáles son sus límites, qué corresponde a los gobernantes y cuáles son los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen en el espacio de lo público.

En este sentido, la transparencia entendida en la democracia política, es una política pública que tiene como objetivo que el ejercicio del poder no se restrinja a unos cuantos, sino que tenga como referente la importancia de lo público (Béjar, 1995:61), así como la vitalidad de los espacios abiertos e interactivos de la sociedad. Contribuye la misma para que las instituciones del orden público sean abiertas y visibles (Castelazo, 2007:239) ante el mundo de la sociedad civil, el cual se integra por ciudadanos tanto en el aspecto formal como en el contenido real de su existencia.

La democracia (Mariñez, 2008:168-169) es también un modo de vida e interacción que finca en las relaciones de correspondencia la eficacia y validez de las instituciones, entendidas como un medio que permiten el abordaje y solución de los problemas de manera pacífica y respetuosa para asegurar la convivencia de los opuestos.

La democracia en este caso, no se agota en los procesos electorales, sino que comprende una variedad de elementos –igualdad, libertad, rendición de cuentas, renovación del poder, evaluación ciudadana– que la distinguen frente a otros sistemas de poder, porque institucionaliza formas de poder que contribuyen a la inclusión, la participación y la representación.

La calidad de la democracia es el resultado de conjugar factores, tiempos y procesos que contribuyen a que su funcionamiento tenga rendimientos crecientes en términos de estabilidad, eficacia y legitimidad. La premisa del poder en términos de eficacia, indica que su funcionamiento es posible no sólo por las reglas del juego que lo definen, sino por el modo en que se ejerce para ventaja de los gobernantes y los gobernados.

De ahí que en la democracia el poder tenga definidos los espacios públicos liberales (Habermas, 2006:156) de comportamiento que le corresponden atendiendo al hecho de que la institucionalidad que genera tiene que ser consecuente con los principios y normas que lo formalizan atendiendo a la legalidad y legitimidad del mismo. La correspondencia entre la forma y el modo de su ejercicio del poder tienen que orientarse hacia la definición y el cumplimiento de las metas colectivas.

La transparencia como valor, política y práctica tiene que ser funcional y eficiente con el contenido democrático del poder para que enlace tanto a los gobernantes y los gobernados, así como a las instituciones de gobierno con los destinatarios de las mismas que son los ciudadanos. La transparencia atiende a las condiciones en las cuales el poder no tiene que estar oculto ni reservado por sí mismo ante los gobernados. La transparencia es una respuesta a las posiciones que se exaltan para que a través de las *arcanas* los gobernantes y las instituciones no sean objeto de cuestionamiento público.

Las *arcanas* tienen como elemento básico que el poder se arregla y funciona con base en secretos (Guerrero, 2008:20-21), es decir, que no es accesible a los demás. Esta postura corresponde al mundo de los mandos “infalibles”, insensibles y unipersonales que fincan más en el secreto y no en la deliberación, la eficacia del poder. En este caso, las monarquías absolutas y los gobiernos autoritarios son ejemplo de cómo la transparencia no puede germinar ni

establecerse en sus correspondientes regímenes políticos, debido a que el principio de publicidad (Guerrero, 2008:20) es inexistente y la condición de ciudadanos también.

La transparencia se forma en las sociedades abiertas, democráticas y liberales; en la existencia de gobiernos que adoptan la deliberación como parte de una operación institucional; en aquellas formas de poder que tienen un lugar reconocido en los procesos de las políticas y en los sistemas de autoridad que no temen ser evaluados desde numerosas esferas de la vida comunitaria. La transparencia responde a los gobiernos que deliberan en materia de asuntos compartidos, es decir, públicos. En este caso, la transparencia es parte importante en los arreglos del poder democrático y su institucionalidad debe entenderse como una etapa en la cual los políticos y los administradores del Estado no se ocultan de los gobernados para realizar las tareas que tienen encomendadas.

El fundamento político de la transparencia se origina con la naturaleza pública del poder, porque es el poder de los ciudadanos y tiene como fundamento la razón pública (Rawls, 1996:204). Su alcance deriva de la relación mandatarios –ciudadanos– y mandantes –gobernantes– lo cual significa que hay relaciones de compromiso tomando en cuenta los principios y valores del orden democrático. Su efectividad se relaciona con el modo de cumplir las reglas que la caracterizan como una política pública. Su funcionalidad consiste en los principios que la sustentan y que se han de estructurar en reglas del juego que dan origen a modos de organización que se encargan de arreglarla con base en medios y fines. Su credibilidad se forma desde el momento en que el poder público es conocido por los gobernados y puede ser objeto de evaluación.

La transparencia en este caso, responde a una etapa del desarrollo político relacionada con el grado de madurez ciudadana y el aumento de la responsabilidad por parte de los políticos y administradores del Estado de Derecho (Pechard; 2005:12) Denota cómo el fundamento público del poder dado por la constitucionalidad y las normas de derecho positivo, es conocido por las esferas públicas de la sociedad, para generar un ambiente de confianza.

El fundamento público del poder es la clave para situar las relaciones políticas que lo definen como un conjunto de órganos, atribuciones, jurisdicciones y responsabilidades encargado de asegurar la

estabilidad y gobernabilidad en la vida comunitaria. Las relaciones políticas se producen desde el momento en que los gobernantes y gobernados convienen las fórmulas que permiten que el poder sea visible y valorado por el objeto central de los Estados a saber: los ciudadanos.

De nada sirve el poder cuando la crítica desde la sociedad no llega a las instancias de funcionamiento que lo estructuran como un sistema de múltiples acciones, velocidades, tareas y resultados. De nada sirve el poder cuando está lejos de la legitimidad. De nada sirve el poder cuando la legalidad que lo formaliza es más enunciativa que real. Por eso la transparencia tiene como valor político que descubre al poder cómo es, lo hace más público y lo somete al examen y el control de los ciudadanos. El valor político de la transparencia consiste a la vez en que establece que el ejercicio del poder genera consecuencias a valorar y asumir, así como las penalidades que deben aplicarse cuando se incumplen las normas y reglas.

Así, la aportación de la democracia moderna es importante puntualizarlo implica que el ejercicio del poder no sólo implica normas, rituales, procesos y procedimientos a cumplir, sino responsabilidades que deben asumirse en razón de ámbitos de competencia y de la responsabilidad que corresponde a los titulares de los órganos que se encargan de su efectividad. Las autoridades constituidas no están en el poder para eludir responsabilidades; por el contrario, cuando tienen a su cargo el ejercicio del poder democrático, están obligadas a informar, transparentar y argumentar los modos en que producen y utilizan la información que es pública, dado que se relaciona con diversas políticas que demanda la vida comunitaria. Estas son el medio de actuación más visible que las autoridades públicas utilizan para atender las demandas en competencia y los conflictos de interés.

Por tanto, la transparencia también tiene sustento político desde el momento en que se reconoce como parte de los arreglos institucionales que se originan entre los diversos actores de la sociedad civil para que el ejercicio del poder sea más público. Su aceptación depende de la voluntad de los actores para convertirla en política pública, considerando las ventajas y costos que se ocasionan en el terreno de la vida asociada. Su vigencia depende de la voluntad para hacerla cumplir de acuerdo con los valores y

las prácticas del orden político establecido. Su eficacia depende de cómo se armonizan los medios y fines para dar y estimular formas de conducta que desemboquen en un sistema de compromisos acreditados.

La importancia de la transparencia tiene como horizonte el gobierno de la democracia, lo cual implica la reivindicación del poder público ante el poder político, dado que éste responde más a la lógica de los aparatos administrativos en sí, considerando la naturaleza compulsiva y coercitiva del Estado, mientras que el primero se relaciona de manera directa con la voluntad de los ciudadanos para crear y fortalecer los espacios que permiten vigilarlo y evaluarlo.

En la democracia es fundamental que el poder público sea objeto de monitoreo y seguimiento tomando en cuenta su radio de acción, los recursos que utiliza y las normas que tiene que cumplir para producir resultados que se traduzcan en beneficios colectivos. Con ello se avanza en el fortalecimiento de su legitimidad, desde el momento en que los ciudadanos pueden y deben ejercer control sobre él para evitar que se sobreponga a los espacios públicos de la sociedad. Lo efectivo en las democracias es que el poder no funcione sin vigilancia ciudadana y en cambio sea regulado por normas escritas que lo identifican por su legalidad y sentido de constitucionalidad en el universo público de la sociedad. Sólo así es posible que el poder no se desborde ni desgaste. La eficacia del poder atiende al principio de utilizar decisiones, información y recursos para alimentar la funcionalidad de la democracia con objeto de que tenga resultados crecientes en materia de gestión pública.

Cuando el poder es vigilado, evaluado y controlado por los ciudadanos, significa que es más público y en esa medida la relación política entre gobernantes y gobernados es más vigorosa, porque se instituyen relaciones de confianza que acrecientan la vitalidad de las normas democráticas. La transparencia no debe ubicarse en sí misma, sino de frente a la relación de los gobernantes y los gobernados, los cuales son la base del poder formal y efectivo que da vida a las decisiones, los procesos, las acciones y los resultados en materia de gobierno.

La transparencia no alude a un asunto más del poder, sino a uno de los más importantes que debe considerarse para destacar cómo el gobierno de la democracia es impensable sin la apertura

y la publicidad tanto de sus estructuras como de los sistemas de operación que lo acreditan. En la lógica de la apertura y la publicidad, el poder se desenvuelve sobre la base de requisitos que son básicos en su operación y resultados para que la democracia sea entendida como una práctica de gobierno y un método que permite a los ciudadanos conocer y participar en los asuntos de interés común con base en la participación y la representación políticas, que son la fórmula para que los propios ciudadanos sean actores en la construcción de las decisiones públicas.

Por consiguiente, la transparencia es asunto vinculado a la apertura y la publicidad de las estructuras administrativas y gubernamentales, dado que su espíritu es que exista visibilidad para la vida asociada y que en ésta, los gobernados conozcan lo que realizan las oficinas burocráticas, mismas que tienen a su cargo tramos importantes de responsabilidad en lo que concierne a la gestión de la información y los recursos ejercidos. La administración de la información y los recursos públicos es asunto de primer orden que llevan a cabo los políticos y los responsables de la gestión gubernamental, motivo por el cual, el registro de los mismos tiene que efectuarse atendiendo a normas y procedimientos que atienden a lo público y que garantizan una vida asociada regida por la certidumbre institucional.

De este modo, los secretos de Estado en sí mismos no han de prevalecer sobre la importancia de los asuntos públicos y estos son un camino para evitar que la opacidad se convierta en la regla de "oro" de los gobiernos que pretenden alejarse de los ciudadanos, sin informar los costos de la tarea de conducir y los beneficios que se distribuyen en la vida comunitaria. No se desconoce que los Estados tienen zonas confidenciales y reservadas de información atendiendo a su conservación como organización política, pero debe puntualizarse de manera constitucional y legal cuáles son y fundamentar en razón de su propia seguridad, porqué no son visibles a los ciudadanos, destacando los peligros y riesgos que ello implica. Sin embargo, la información que corresponde a las políticas públicas orientadas al desarrollo, a la calidad de vida y a los costos compartidos, no deben ser reservadas (Cartelazo, 2007:240), dado que son tipos de intervención que la autoridad decide implementar utilizando para ello, recursos públicos, es decir, recursos que tienen su origen en el pago de los impuestos que llevan a cabo los ciudadanos en su calidad de contribuyentes.

El contenido técnico de la transparencia

La racionalidad técnica de la transparencia es una dimensión de complejidad creciente porque alude a cómo organizarla y hacerla efectiva en la vida asociada sobre la base de lo que es y significa la democracia contemporánea. La concepción valorativa dada por su naturaleza ética y política, tiene que concretarse en sistemas de gestión que se sustentan en actividades, operaciones y acciones que favorezcan su funcionalidad en un esquema de racionalidades múltiples que son producto de lo público de la sociedad organizada, lo público del gobierno y la información público-gubernamental.

La transparencia organizada en instituciones y prácticas de organización es el reto mayor que enfrentan los gobiernos y las sociedades para que el derecho a la información sea objeto de normas, reglas y procedimientos. Cuando una política pública como la transparencia es reconocida por la comunidad política, los pasos siguientes consisten en crear el ambiente organizativo que es fundamental en la relación efectiva de los medios con los fines. Lo técnico de la transparencia no se agota en su faceta instrumental, sino que tiene como base el diseño organizacional (Celas, 2008:24) de las atribuciones, estructuras y responsabilidades que de manera conjunta han de garantizar que la parte organizativa de los gobiernos sea funcional y eficaz.

La importancia del diseño es el punto de partida para asociar cómo la transparencia por cuanto modelo mental ingresa al mundo de la autoridad, las decisiones, la operación y las interacciones para evitar que la incertidumbre (Celas, 2008:27) genere desconfianza o confusión en los sistemas aplicados. Estos elementos dan cuenta de que se trata de etapas y procesos que exigen además de habilidades y destrezas, valores cognitivos que orienten su funcionalidad a través de disposiciones formales. El diseño es el trabajo fino que se lleva a cabo para que los modelos mentales sean transformados en reglas de operación que hacen viable el funcionamiento de las instituciones atendiendo a su sentido y razón de ser.

El diseño en consecuencia, se refiere a la fabricación –creación, aportación, sistematización– de la transparencia para armonizar los elementos de símbolos que la caracterizan. El diseño se entiende como el modo en que una idea, un plan o proyecto una

vez enunciados y aceptados, ingresan al universo de los valores, procesos y prácticas de las organizaciones para que sean las encargadas de que se traduzcan en acciones específicas. Del diseño depende en buena medida que los modelos mentales se conviertan en reglas de funcionamiento desde el momento en que se alude a jerarquías, líneas de mando, sistemas de coordinación, tecnologías, presupuestos, cuerpos directivos, cuerpos de operación, archivos, registros, claves, nomenclaturas, procesos, procedimientos, decisiones, acciones y relaciones inter organizacionales, incentivos y sanciones.

El carácter técnico de la transparencia debe entenderse en la lógica de los medios y fines que son esenciales para materializar los objetivos y las metas. En este caso, el dominio de procedimientos es importante para que mediante el conocimiento aplicado entendido en la visión del capital intelectual, se detallen las formas y modos en que se crean los sistemas administrativos y burocráticos encargados de la operación de las áreas y esferas de competencia. El trabajo detallado implica la creación, colocación, sincronía y simetrías de las partes que hacen posible la construcción y el funcionamiento de las instituciones. Es un tipo de trabajo que exige cálculo, previsión, programación y funcionalidad para que los valores en este caso de la transparencia, queden arreglados en atribuciones, funciones y acciones que hagan posible que tanto los mandatos constitucionales, legales como reglamentarios favorezcan que el derecho a la información se convierta en una práctica metódica de la vida pública, al relacionar a los gobiernos con los ciudadanos.

La calidad del trabajo técnico se sustenta con la calidad del diseño conseguido y éste es incuestionable, cuando la implementación de la transparencia se convierte en formas de aceptación y reconocimiento efectivo de los resultados conseguidos. Sin embargo, conviene destacar que la calidad del trabajo técnico depende de la calidad de los ambientes institucionales y organizacionales que se generan con la participación de directivos y operadores, dado que integran la cadena de funcionamiento que hace posible la conversión de los valores a prácticas específicas de gestión. No se encuentra aislado de éstos porque es producto de los mismos y en ese sentido, su eficacia no es abstracta, sino tangible, lo cual significa que tiene incidencia e impacto en los espacios de lo público.

Lo importante en el carácter técnico de la transparencia es que el espíritu y contenido que la caracteriza —accesibilidad y visibilidad— se han convertido en sistemas de operación que tienen como contexto exigente la intensidad de la vida ciudadana, la dinámica de los espacios públicos, la redistribución del poder y el anhelo de que los gobiernos sean más públicos y menos opacos para ampliar la confianza en las autoridades y en el orden jurídico y político que la formaliza. La democracia como un sistema de instituciones tiene que funcionar visualizando a dos actores centrales en los procesos institucionales: los gobernantes y los gobernados. En este caso, esos actores dan sentido y finalidad al mundo de las instituciones, pero lo medular en este punto, es que los valores y prácticas de la democracia tengan cauces de organización que garanticen la congruencia entre unos y otros. De ahí que el contenido técnico de la transparencia sea articulado a partir del nexo efectivo entre medios y fines, con objeto de que la calidad de la democracia sea ascendente desde el momento en que los gobernados puedan conocer y evaluar el desempeño de los gobiernos con la información que es objeto de los archivos administrativos. La publicidad sobre lo que realizan los gobiernos sólo se garantiza con un diseño técnico que, sustentado en reglas del juego claras, permitan a los gobernados tener acceso a la información que producen las oficinas burocráticas.

Si el gobierno democrático se caracteriza porque es abierto, deliberativo y persuasivo, esas son las características técnicas que deben organizarlo como un sistema de gestión que se ocupa y preocupa por conocer el sentir y el deseo de los ciudadanos. En consecuencia, se da paso a un gobierno alejado de la opacidad, el secretismo y los claroscuros para evitar que la suspicacia y la desconfianza se arraiguen como un sistema de vida colectivo para no quebrantar la certidumbre que necesita la vida contemporánea. En este caso, su calidad técnica se conecta con los atributos que son reconocidos de manera universal y que por tanto, no es posible soslayar cuando se alude a su mundo de organización y gestión. En este sentido la práctica de la transparencia se apoya en dos puntos centrales de los sistemas con capacidades diferenciadas: la organización y la gestión (Zapico, 2005:93).

Las organizaciones públicas se constituyen en el mundo real de la transparencia, situación que explica su alcance y efectividad en el espacio de lo público. La gestión se refiere a las formas

y modos en que se lleva a cabo la práctica de la transparencia y refleja, además, la calidad de la relación que hay entre las oficinas, los directivos y los operadores con el público ciudadano que desea acceder a la información público-gubernamental para dar cumplimiento a las normas que legalizan su vigencia en razón de los valores de carácter democrático.

Tanto la organización como la gestión son condiciones imprescindibles para identificar y ubicar la práctica de gobierno en la visión de los objetivos a cumplir y los resultados conseguidos. Una y otra son medios para que los gobiernos respondan a las exigencias de lo público utilizando para ello, la herramienta técnica que asegure la interacción entre los gobernantes y los gobernados. En este sentido, la técnica es una herramienta, no un fin último que permite dar forma, sentido, y funcionamiento a un arquetipo que se define en los contextos institucionales y que necesita estructurarse en formas de comportamiento organizacional encaminado a conseguir rangos de eficacia ante el universo plural y diverso de la vida Pública. Su aprovechamiento, aplicación y utilidad favorece que el gobierno produzca en el marco de la racionalidad institucional, valor público para la vida comunitaria, lo cual significa que la calidad de la gestión produce valor agregado para que la calidad de la democracia sea más consistente.

La creación de valor público (Aguilar, 2008:56) desde la transparencia significa que los medios y los fines que el gobierno utiliza para acreditarla en la vida pública se sustentan en la calidad del diseño técnico y en la aceptación por parte de los ciudadanos de los servicios que hacen posible la satisfacción de los requerimientos de información que formulan al propio gobierno. Se trata en este caso, de una relación recíproca que atiende a un derecho reconocido como el de la información y el objetivo de cumplirlo en tiempo y forma, por parte de las autoridades. El valor público compromete a los gobiernos democráticos para dedicar atención puntual al modo en que se enlazan los propósitos de la transparencia con los medios que la institucionalizan como una política pública.

El valor público es la veta más exigente que las autoridades tienen que encarar para que la vida asociada tenga rendimientos favorables en términos de una mayor y mejor legitimidad política.

El valor público se ha convertido en el referente más importante de la calidad gubernamental. Sin embargo, es necesario destacar que la política de transparencia no obstante que tenga significado político, público e institucional su verdadera prueba de fuego es cómo se estructura en el universo de las organizaciones, entendidas como espacios orientados a la administración y gestión de procesos para dar cumplimiento a objetivos y metas, no obstante que las organizaciones se integran por diversas comunidades que tienen sus propios valores e intereses y que tienen influencia en su operación.

Las organizaciones son ejemplo de la acción colectiva, la cual tiene comportamientos diferenciados y aunque tengan como referente a la racionalidad y la eficiencia, también se dan en su seno conflictos de interés, lucha por el poder y visiones distintas de cómo entender lo que se debe cumplir. Las organizaciones en este sentido, son centros de poder que fincan en las rutinas y la estabilidad la base de su supervivencia. Este hecho indica que su funcionamiento responde a patrones de racionalidad *a priori* (Arellano, 2006:66) y a la racionalidad *posdecisional*, (Aguilar, 1997:20) mismas que se definen con base en criterios, operaciones y sistemas para asegurar la consistencia de las organizaciones.

Si la transparencia se encamina entre otros propósitos a generar confianza para los gobiernos, es importante destacar que los principales actores de las organizaciones no adoptan conductas necesariamente imparciales para conseguir ese objetivo. Los actores directivos y operativos también tienen su propia visión de la transparencia y en la lógica de las decisiones organizacionales, encuentran los espacios para incidir en su formalización y operación. Les corresponde convertir en sistemas de gestión los valores y objetivos de la transparencia. Para ello definen criterios de operación como el tipo de estructura que se necesita, la cuantía de los recursos a utilizar, la forma de producir la información, las relaciones de coordinación que son indispensables, el tipo de tecnología a utilizar, los procesos que orientan la obtención y distribución de la información, el diseño de las decisiones, la forma de implementarlas, los tiempos de operación de los sistemas técnicos, los canales de atención y respuesta al público ciudadano, la contratación del personal responsable para apoyar los procesos de organización.

Desde el ángulo de la transparencia, su viabilidad se relaciona con los criterios de operación que hacen efectiva su utilidad como un derecho a cumplir. En este caso, en toda organización hay costos de transacción a considerar para cuantificar el funcionamiento de los sistemas administrativos; hay diversas fuentes de información que dan lugar a relaciones asimétricas; hay beneficios que se valoran de acuerdo a costos administrativos, financieros y legales; hay tipos de interacción que apoyan o bloquean la actividad administrativa; hay conflictos de interés que influyen en el logro o no de la eficiencia; la heterogeneidad de los cuadros burocráticos incide en la valoración y las decisiones que se adoptan; la lucha por las ventajas que tienen tanto decisores como operadores en la producción de la información desde luego que impacta la operación de la gestión; la tensión entre claridad y ambigüedad de las normas estimula las rivalidades burocráticas; el culto al formalismo y la preferencia por las relaciones informales impactan el rendimiento organizativo.

Además, la transparencia tiene que ingresar a los espacios de la supervisión, la vigilancia y la evaluación, situación que se conecta con puntos sensibles del quehacer organizativo al determinar los medios y tiempo que se adoptan para que sean efectivos. Algo importante a considerar es que las organizaciones no son espacios neutrales ni imparciales en lo referente a las políticas públicas y a los programas administrativos. Toman partido y asumen compromisos que juegan un papel clave en los momentos de diseñar y ejecutar procedimientos específicos.

En este caso, las políticas públicas como la transparencia están influidas no sólo por actores no gubernamentales, sino también por actores gubernamentales y burocráticos. Estos tienen tramos de decisión y control que no están dispuestos a perder, dando lugar a rivalidades en los diversos tramos de autoridad que ejercen. Se combina el sentido de la norma con los medios administrativos que los cuadros burocráticos justifican para transformarlo en etapas, procedimientos, tiempos y respuesta. No hay duda que las normas positivas son interpretadas por los propios cuadros burocráticos y en esos procesos tienen oportunidad de obtener ventajas para imponer sus reglas de operación. La discrecionalidad acompaña el ejercicio del poder burocrático, lo cual confiere ventajas a directivos y operadores para que se formalice en pautas operativas y técnicas que dominan con diversas racionalidades.

De este modo el acceso a la información público-gubernamental depende fundamentalmente de la manera en que se arreglan para fines de operación, los valores, los intereses, las estructuras, los requisitos, las restricciones y las decisiones que originan la cadena de acciones que relacionan al gobierno con los ciudadanos. La confianza que se espera produzca la transparencia, no depende sólo de las normas que la sustentan, sino del modo en que se acredita en la vida pública y en este caso, tanto el diseño como la operación de los sistemas de gestión, juegan un papel clave para que el derecho a la información sea ordenado a través de respuestas técnicas y tecnológicas para ventaja del público ciudadano.

La carta de presentación de las organizaciones en la vida pública es la eficiencia, pero hay situaciones en que incurren en contratiempos, dilaciones y formalismos que dan lugar a la categoría falla, como es el caso de las fallas de transparencia (Arellano, 2007:41-42), pero no implican conductas involuntarias, sino conscientes y planificadas, dado que forma parte del quehacer de las organizaciones y pueden responder a cierta lógica de intereses para que la práctica de la misma transparencia no se desarrolle con base en lo accesible y visible, sino de acuerdo a claroscuros que dan vida a la opacidad y el secretismo.

En un esquema de nueva gobernanza es posible que coexistan los valores de la democracia con los cuadros burocráticos de las organizaciones para dar salida a la situación tensa que se forma con las categorías regulación y confianza. La transparencia es un valor, una práctica y una propuesta de las sociedades democráticas y su arreglo institucional comprende al mismo tiempo el esquema de organización y regulación que debe materializarla. La compatibilidad entre el mundo de las instituciones y el de las organizaciones es el reto a encarar para que sea parte medular en el funcionamiento de las democracias. La regulación por su parte, se origina con las normas escritas, pero se organiza y concreta con el concurso de las organizaciones. Ello implica que el verdadero mundo de la transparencia se desarrolla en las organizaciones con sus recursos técnicos y que la confianza como valor intangible se genera en la relación de los ciudadanos y el gobierno; se obliga en consecuencia, a una alerta constante para evitar que el procedimiento técnico y burocrático se imponga a los procesos públicos y democráticos.

Cuando eso sucede, la transparencia queda atrapada y desvirtuada, dando lugar al éxito de la racionalidad procedimental sobre la racionalidad democrática.

Conclusión

El ejercicio de la transparencia es fruto de reglas democráticas que la encauzan, regulan y garantizan como una política pública. El poder inteligente opta por la transparencia para responder a los ciudadanos, la legalidad y las bases constitucionales que lo estructuran para que también sea legítimo en términos formales y políticos. La transparencia es una política que acerca a los gobernantes con los gobernados, evita que la sociedad y el Estado tengan distancias infranqueables y contribuye a que el ejercicio del poder se oriente más por la racionalidad pública, no tanto por la racionalidad instrumental, dado que ésta responde a una visión estrecha de lo que significa la democracia como entendida como un modo de vida organizado en diversas instituciones, es decir, en diversas reglas del juego que regulan la conducta e interacción de los ciudadanos y la autoridad constituida.

Lo medular en la transparencia es que se convierta en un medio que posibilita que la vida comunitaria se desarrolle sobre la base de la eficacia institucional y el reconocimiento político de los ciudadanos hacia las autoridades y el orden político democrático. Es importante que la transparencia sea entendida por su fundamento ético, político y técnico para que sea valorada como un modo de vida que amplía los espacios públicos y favorece la naturaleza democrática del poder. La contribución de la transparencia a la vida colectiva es fundamental para que los ciudadanos tengan la posibilidad de tener acceso y visibilidad hacia las estructuras que se encargan de la administración y gestión de los asuntos colectivos.

En la medida que las instituciones administrativas y gubernamentales son objeto de mayor visibilidad, es factible reconocer que el poder se ciñe a las normas y evita el ejercicio abusivo de la discrecionalidad. Es fundamental que la transparencia sea entendida como una fórmula institucional que acerca a los ciudadanos con el poder y que facilita que las prácticas de dirección, programación, control y evaluación sean más efectivas, porque a través de las mismas, se lleva a cabo la

dirección política y social de la vida comunitaria. La importancia de la transparencia consiste en que evita que la opacidad, los claroscuros, la secrecía y la irresponsabilidad adquieran rango de sistemas de operación que debilitan y desacreditan a los Estados.

De ahí la importancia de que el diseño técnico de la transparencia sea congruente en sus partes, lo cual implica armonizar órganos, estructuras, operación, así como la implementación de los sistemas de gestión que se encargan de su funcionamiento para potenciar la gobernanza y calidad de la vida democrática. De ahí que el valor político de la transparencia sea institucionalizado con el derecho a la información y la obligación de los órganos gubernamentales de responder a las peticiones que se formulan al mismo, atendiendo al espíritu, tiempo, condiciones y forma de las normas que se invocan para este fin. De ahí que la importancia ética de la transparencia sea el resultado de una vida alimentada por los espacios públicos, la deliberación y la aceptación del desempeño de las autoridades, porque se sustenta en la veracidad de los hechos y en el cumplimiento responsable de las normas relativas a la vida comunitaria. De ahí que el valor administrativo de la transparencia demande sistemas de gestión abiertos, visibles y responsables para que la información como bien público, llegue a quienes la solicitan de acuerdo con el derecho a la información.

La transparencia no se entiende ni explica distante del valor y práctica de la legalidad democrática. Tiene que ser producto de la misma o se convierte en una respuesta de los sistemas autoritarios que no reconocen la relevancia de los ciudadanos en los procesos de gobierno y en el cumplimiento de las metas colectivas. Lo importante en la transparencia es que contribuya a que la democratización de las instituciones del Estado y el ejercicio de la democracia sean elementos complementarios para dar paso a la sociedad abierta y al Estado de Derecho con base en la libertad, la igualdad, la responsabilidad y la eficacia del poder. Este paradigma es el reto mayor que hoy día enfrentan los sistemas políticos, dado que implica asumir compromisos con la publicidad de los asuntos comunitarios.

La publicidad en el ejercicio del poder es garantía de una mayor certidumbre, dado que es motivo de regulación, vigilancia y

controles para evitar que se desborde en detrimento de los gobernados. El poder en el Estado de Derecho tiene como atributo que los gobernados valoran la certidumbre en su aplicación y efectividad, lo cual implica que no hay ni debe haber sorpresas –modificación brusca de las reglas del juego en beneficio de intereses no colectivos– que provoquen daños públicos. En este caso, la transparencia es un factor clave en la certidumbre del poder estatal porque contribuye con normas, reglas y procedimientos a que sea visible para todos y en ese caso, no hay posibilidad de que prevalezca el gobierno de las personas sobre el gobierno de las instituciones. El gobierno de las instituciones refleja el desarrollo de las comunidades políticas para que el poder público sea entendido como el poder de los ciudadanos, no como el poder de los aparatos burocráticos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1997). Introducción en: Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gestión y gobernanza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (2006). *Gestión estratégica para el sector público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (2007) “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en *Revista Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm.45.
- Béjar, Helena (1995). *El ámbito íntimo: privacidad, individualismo y modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bell, Daniel (1976). *Las contradicciones del capitalismo*, México, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y Alianza Editorial.
- Bellver, Ana (2007). “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, en *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 38.
- Castelazo, José (2007). *Administración Pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *La transparencia*, México, Nostra Ediciones.

- Habermas, Jürgen (2001). *Más allá del Estado Nacional*, Madrid, Editorial Trota.
- Maguirre, María (1997). “Intervención en las jornadas de ética pública”, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Mariñez Navarro, Fredy (2008). “Diálogo, participación y decisión pública: el desencuentro entre gobierno y ciudadanos. Estudio de caso”, en *Revista Buen Gobierno*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., núm. 4.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997). *La ética en el servicio público*, Madrid, España.
- Pechard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*, Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, núm. 8.
- Rawls, John (1996). *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez – Arana, Jaime (1997). “Intervención en las jornadas de ética pública”, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Scelza Cavalcanti, Bianor (2008). *El gerente ecualizador. Estrategias para el sector público*, Buenos Aires, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Vergara, Rodolfo (2005). *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, núm.5.
- Weber, Max (1973). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Zapico, Eduardo (2005). “Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto”, en: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.