



HAL
open science

Ética pública y transparencia

Hilda Naessens

► **To cite this version:**

Hilda Naessens. Ética pública y transparencia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2113-2130. halshs-00531532

HAL Id: halshs-00531532

<https://shs.hal.science/halshs-00531532>

Submitted on 3 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉTICA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Hilda Naessens
Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-
Universidad Autónoma del Estado de México- Toluca
México

La promoción de la ética en el servicio público está estrechamente vinculada con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos. En este sentido, la ética pública adquiere dimensiones relevantes al construir una cultura de servicio público, haciendo de la transparencia una herramienta esencial en dicho proceso. No es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir una rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública.

Introducción

Este trabajo pone de relieve la relación entre la ética pública y la transparencia motivo por el cual, en un primer momento, explica qué se entiende por *ética pública* para, seguidamente, ocuparse de analizar el quehacer del servidor público, entendido como aquel individuo que pone en práctica la ética pública, activando y actualizando los lineamientos éticos a través de su actitud de servicio. A continuación, se define el concepto de *transparencia*, marcando sus diferencias con el *acceso a la información* y la *rendición de cuentas*, a fin de mostrar la estrecha vinculación que existe entre la ética pública y la transparencia.

Ética y Ética pública

La palabra ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre, hábito. En latín, la palabra costumbre se designa con el término *mos*, *moris*, que

también se traduce como moral. Con base en estas etimologías, es común llamar *moral* a la ética. El carácter moral expresa el modo de ser del hombre por medio del cual éste conoce, juzga y actúa justa o injustamente. La costumbre acompaña a la condición humana y va forjando la conducta humana. Moral y ética hacen referencia por tanto al modo de ser de las personas.

La costumbre o *ethos*, es decir, la ética, proyecta al ser humano hacia una finalidad, le hace autodeterminarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo. Según Adela Cortina¹(1997), la ética como filosofía moral lleva a cabo tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral, intentar fundamentar lo moral e intentar una aplicación de los principios fundamentados a los diferentes ámbitos de la vida social.

La ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual sea su creencia religiosa, su relación familiar, su profesión, su oficio; elementos comunes que ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana.

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina Ética Pública, también llamada ética para la política y la administración pública. «La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública»². Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.

Los gobiernos que quieran ser considerados como justos deben tener individuos íntegros, y es justamente aquí donde entra la ética al tener en sus manos la selección y formación de servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia. La ética en la administración pública pone en

-
1. Adela Cortina participa en las Jornadas sobre Ética Pública que se realizan en Madrid en abril de 1997.
 2. Oscar, Diego Bautista, , *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México(IAPEM) , Toluca, México,2009, p. 32.

juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos³.

La ética pública es por tanto un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar. Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la constitución política y que tengan un gran sentido de justicia. Lamentablemente, existe un marcado interés por ocupar un cargo público sin tener la debida preparación, sin contar con la formación necesaria para ello. La conducta de aquellos que quieren sobresalir sin asumir la importancia y la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la función pública afecta a los resultados de la misma.

La ética permite establecer la justicia o injusticia de las acciones humanas, elevando así la cultura política de un pueblo o Estado. Cuando un servidor público adopta estos elementos como principios de vida se ubica más allá del poder y no se deja llevar por los apasionamientos, realizando buenas obras para con su comunidad.

En la actualidad, existe una gran crisis de valores que se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios, legisladores y jueces, entre otros, y que pone de manifiesto una gran necesidad de promover la ética pública como un modo de detener dichos comportamientos que afectan directamente al buen funcionamiento de la administración pública. Es conveniente recuperar los valores y principios éticos con el fin de superar los conflictos y dilemas a los que servidores públicos de toda índole se enfrentan a diario.

Lo importante es no sólo fomentar sino también fortalecer los principios éticos en la mente de quienes ocupan cargos públicos con la intención de que sus actos se rijan por la rectitud y el buen juicio. Hay que vencer la crisis moral existente y propiciar el surgimiento de las virtudes en las personas, en especial en quienes están al frente de las funciones públicas. Se debe educar en la honradez y en la probidad a todos los ciudadanos y, en

3. Oscar, Diego Bautista, *Necesidad de la ética pública*, México, Serie Cuadernos de Ética Pública, N° 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México, 2009, p. 15.

especial, a los que operan en el ámbito público, a fin de lograr una mayor eficiencia en las operaciones de la función pública. Así se podrá obtener la reivindicación de la imagen de los gobernantes, los funcionarios, los legisladores, los jueces, y de todos aquellos que forman parte del ámbito de acción del servicio público. Al mismo tiempo se devolverá confianza a los ciudadanos, de tal modo que éstos puedan confiar en las instituciones.

En la construcción de una cultura ética se hace necesario un discurso sobre la responsabilidad profesional, instando a políticos y funcionarios a reflexionar sobre sus acciones, resolver los dilemas éticos que surjan a su paso y autoimponerse lineamientos coherentes con los derechos fundamentales y los principios constitucionales.

Cuando se ingresa en la administración pública se realizan actividades de servicio a los ciudadanos. Si la prestación de servicios no es adecuada, las instituciones públicas se desacreditan. La ética pública aglutina un conjunto de valores como la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia, la atención y el servicio al ciudadano, la imparcialidad, la objetividad y otros que hacen del trabajo en el sector público una inmensa tarea de la cual la sociedad espera frutos de calidad.

Según Adela Cortina (1997), existen diversos problemas morales con los que tienen que enfrentarse los funcionarios públicos en su quehacer cotidiano tales como: la dificultad de tener que atender al mismo tiempo los requerimientos del gobierno y de los ciudadanos; distinguir entre lo discrecional y lo arbitrario; la tentación de utilizar el cargo en función de los beneficios propios; la asimetría entre la administración y el ciudadano; el exceso de burocratización y la falta de transparencia, entre otros. De ahí la necesidad de crear un clima donde haya una mayor conciencia de los asuntos éticos prestando una atención continuada al fomento de un comportamiento humano justo, ya que la ética pública es una actividad continua, no un estado ideal que hay que alcanzar.

Como se ha mencionado, la ética pública está estrechamente vinculada al servidor público porque es él quien la adopta y la pone en práctica. Es muy grande su importancia para una correcta implantación de los principios éticos, por lo que es necesario detenerse en su figura para explayarse sobre sus capacidades y destrezas.

La ética pública y su relación con el servidor público

La ética pública es la disciplina que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ella al inculcarles valores de servicio público.

Los valores en la administración pública son fundamentales porque forman parte de la cultura organizativa, la cual es necesaria para la conducta del personal al ayudarlo a crecer y a desarrollarse en armonía. Los valores éticos están presentes en cada actuación laboral y orientan el comportamiento. La administración pública es responsable de los servicios que brinda: salud, educación, vivienda, transporte, alumbrado público, alcantarillado, asistencia social, mercados, espectáculos públicos, seguridad pública, protección civil, parques y jardines, turismo, acciones culturales, recolección de basura, etc. para lo cual debe tener en cuenta los siguientes principios: continuidad, suficiencia, rapidez, seguridad, economía, calidad, innovación, eficiencia, con el objeto de hacer de los servicios públicos «instrumentos satisfactorios de la sociedad». Un buen desempeño en la prestación del servicio público, con calidad y eficiencia, ayudará a recuperar la credibilidad y el reconocimiento perdidos por parte de la ciudadanía. Cada servicio público es llevado a cabo a través del servidor público, elemento humano fundamental para el buen manejo y funcionamiento de las instituciones. El personal que labora en ellas facilita el normal desempeño de la institución al integrarse y desarrollarse en ella, en beneficio de la administración gubernamental.

Podemos decir que el servidor público es aquella persona que presta sus servicios al Estado o a la administración pública. Desempeña una función de servicio por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento de sus obligaciones así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) titulado *De las responsabilidades de los servidores públicos y Patrimonial del Estado* dice que se considerará servidores públicos a:

[...] los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones⁴.

No es un servidor público quien es contratado de manera puntual y temporal para que preste un servicio público, por el contrario, se considera

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2009, p. 71.

servidor público a «toda persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado a través de un nombramiento expedido previamente por el órgano administrativo competente, que lo faculte legalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno»⁵.

Los servidores públicos deben apegar su actuación al marco constitucional y legal, cumpliendo ciertos requisitos para acceder a un cargo. Están sujetos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades propias del cargo que desempeñan para evitar que hagan un ejercicio abusivo de sus funciones. Cualquier gobernado puede reclamar o denunciar la conducta indebida por parte del servidor público el cual deberá atenerse a la sanción correspondiente que determine la Constitución o las respectivas leyes. Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, pueden ejercer responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa y responsabilidad penal.

Ahora bien, las diferentes demandas sociales requieren promover un cambio de actitud por parte de los servidores públicos que implique nuevas estrategias en las políticas públicas que tengan que ver con las necesidades y exigencias de la sociedad en general. No hay una ley que obligue al servidor público a actuar de un modo éticamente correcto. El principio reconocido universalmente de que *hay que hacer el bien y evitar el mal*, nos enfrenta a una obligación la cual es incondicional. Todo Estado debe preocuparse por orientar y vigilar el comportamiento de los miembros que lo integran, es decir, gobernantes y gobernados, educando a la ciudadanía, ordenándola, organizándola, conservando su cultura, su identidad y su libertad.

Las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. Mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma.

Prestar un servicio implica dos requisitos: compromiso con el trabajo y respeto por la persona a quien se sirve. Si el servicio se dirige a una comunidad, el compromiso es aún mayor y lo es más si es público y si proviene del Estado. Esa es la razón por la que a las personas que trabajan en la administración pública se las llama «servidores públicos», cuya función es la de ayudar a resolver conflictos comunes y a satisfacer las necesidades de la comunidad pensando en el logro de un bien común.

Asumir un cargo público implica tener vocación y compromiso por los asuntos colectivos, así como responsabilidad para con la comunidad.

5. María Elena, Álvarez Bernal, *La ética en la función pública*, Conaculta, México, 2007, p. 136.

Por ello, es importante que el servidor público cuente con personalidad autónoma y principios sólidos que le impidan realizar actos indebidos o ceder a propuestas reprobables. Todo servidor público que cuente con valores éticos deberá ser una persona capaz de rescatar el sentir de la comunidad, así como de tomar en cuenta las reacciones de la opinión pública, los prejuicios, las tradiciones, las idiosincrasias, los regionalismos, etcétera, de los gobernados⁶.

En la actualidad existe una gran pérdida de valores que se ve reflejada en la administración pública, en el desprestigio de los servidores públicos y en las prácticas corruptas que en ella se producen, lo cual trae consigo una falta de credibilidad en el gobierno y una sensación de traición hacia la comunidad. En lo que respecta al ámbito público, cada gobierno actúa de acuerdo con unos principios determinados, los cuales se establecen según sea la naturaleza de cada pueblo, su historia, cultura y tradiciones. Hay principios que mueven a obrar realizando el bien y otros el mal.

La inclusión de la ética en los programas de formación y estudio de los funcionarios es una muestra de sensibilidad social que pone el acento en un vivo espíritu solidario y en el valor de la dignidad humana. Al mismo tiempo, impide la desnaturalización del servicio público, motiva a la función pública y sostiene la idea de que el trabajo administrativo siempre ha de ser realizado teniendo presente los intereses colectivos.

Al observar las actitudes de los servidores públicos hay que recordarles que «[...] están para servir y no para servirse de la comunidad. Por lo tanto, la ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos»⁷.

El valor de la transparencia

La *transparencia* es uno de los valores éticos que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función, de ahí la necesidad de detenernos en su análisis y en su confrontación con otros conceptos tales como el *derecho a la información*, el *acceso a la información* y la *rendición de cuentas* con los que la transparencia convive y se interrelaciona diariamente en la labor pública.

La transparencia en el gobierno, además de un valor, es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad. Mauricio Merino señala muy acertadamente que el concepto de transparencia está en formación y que genera más dudas que certezas. Hoy se encuentra en debate no sólo el concepto mismo sino también sus

6. Oscar, Diego Bautista, *La ética en los servidores públicos*, UPN, México, 2001, p. 61.

7. *Ibidem*, p. 154.

alcances y límites dentro del marco legislativo, siendo muy importante elucidar el papel que desempeña dentro de un gobierno democrático. Se trata de una exigencia relativamente nueva, cuyo origen no es precisamente político. Se puede decir que esta idea:

[...] nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza⁸.

Según Guerrero Gutiérrez, la palabra «transparencia» se utiliza de tres formas: «como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno)»⁹. Respecto a la primera acepción, este autor afirma que un objeto es transparente cuando deja paso a la luz y permite ver, a través de él, otras cosas que están en su entorno, como por ejemplo, una botella de vidrio. Este modo de entender la transparencia hace referencia a una cualidad de su apariencia. En relación a la segunda acepción, señala que una persona es transparente cuando actúa de manera franca o abierta, mostrándose tal cual es y sin ocultar nada. Con ello, se está refiriendo a la cualidad moral de un individuo o de un gobierno que busca actuar con claridad, o sea que el adjetivo señala que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se adapta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta. La tercera manera de comprender la transparencia nos sitúa en el entorno de las instituciones políticas públicas:

[...] un ente colectivo, como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc.¹⁰.

8. José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, IFAI, México, 2008, p. 10.

9. Eduardo, Guerrero Gutiérrez, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, China, 2008, p. 11.

10. *Ibidem*, pp. 11-12.

Por consiguiente, se puede afirmar que la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. Esta definición de transparencia parece muy acertada dado que en ella se incluyen tres aspectos: 1- es un atributo o cualidad, es decir, es algo que una persona tiene por el hecho de ser persona; 2- información clara y precisa, lo cual nos indica que la información debe ser comprensible, sin ambigüedades ni claroscuros, para ser debidamente procesada; y 3- capacidad de comprensión, vigilancia y comunicación, que resultan necesarias para la plena realización de la persona. Con ello se quiere decir, que la transparencia facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los seres humanos, al tiempo que permite ejercer vigilancia. Si se concibe la transparencia como una política pública, se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en los que se manifestaría como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental. Aunque no se menciona expresamente nada relativo a la rendición de cuentas, pensamos que de este modo, público y gobierno salen beneficiados porque al hacer pública la información se promueve un mecanismo de rendición de cuentas con lo que es posible determinar los errores, prevenirlos o corregirlos.

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una «condición natural» de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos en relación a las instituciones estatales: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales. La transparencia se ha vuelto necesaria para el ejercicio de un buen gobierno -en el cual exista disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información- que se encuentra sujeto a la vigilancia y al escrutinio de la sociedad en su conjunto.

Para Aguilar Rivera, la transparencia: «[...] es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones»¹¹, haciendo énfasis en las acciones del gobierno tendientes a brindar la información que el ciudadano necesita.

Es interesante confrontar estas definiciones de transparencia con la que brinda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (Infoem), el cual señala: «En el ámbito del

11. Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia* ..., p. 11.

derecho a la información, la transparencia es la obligación que tienen los servidores públicos para proporcionar a toda persona interesada en los actos del gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan»¹². Advertimos que, mientras que las definiciones anteriores sugieren, por un lado, la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas, y por otro, se refieren a las acciones a las que deben atenerse las organizaciones, en esta última definición, surge el carácter de obligatoriedad por parte de los servidores públicos quienes deben actuar con transparencia, es decir, dando a conocer claramente la gestión pública. De ahí que la transparencia sea el eje fundamental de la democracia. Su exigencia en el mundo contemporáneo tiene raíces profundas en el espíritu humano dado que desde tiempos inmemoriales la búsqueda de la verdad aparece como una urgencia del ser humano, sólo que en este caso se aplica a los asuntos de interés público. En lo que hace a la transparencia, las acciones del gobierno deben orientarse a maximizar el uso social de la información y dar sentido a los principios democráticos de rendición de cuentas y publicidad.

Los conceptos de derecho a la información y acceso a la información

Un concepto estrechamente vinculado con el anterior es el *derecho a la información*. En algunas ocasiones se lo identifica con el *acceso a la información*, aunque no son necesariamente sinónimos.

¿Qué es el derecho a la información? Cabe señalar que no existe una respuesta unívoca de validez universal, aunque se puede construir una definición que sea compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde el ámbito de la comunicación y de la doctrina jurídica. Según Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo, el derecho a la información (en un sentido amplio) y de acuerdo con el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR) emitido en 1948, por la Asamblea General de la ONU, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. El artículo 19 expresa: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.» De este derecho se pueden deducir tres cuestiones muy importantes:

12. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 2009, «Preguntas de interés general», México, ITAIPEM, <http://transparencia.edomex.gob.mx/informacion/formatos/preguntas2.htm>, (consultado el 8 de junio de 2009).

- A-El derecho a atraerse información. Esto incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- B-El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta y, b) la constitución de sociedades y empresas informativas.
- C-El derecho a ser informado, que contiene las facultades de: a) recibir información objetiva, oportuna y completa y, b) con carácter universal, es decir, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna¹³.

De este artículo se desprende que el derecho a la información presenta una doble vía, por un lado, incluye al sujeto que informa, que es un sujeto activo y, por otro lado, al receptor de la información que es un sujeto pasivo, quien debe exigir de aquel una cierta calidad de la información.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha buscado precisar el sentido del vocablo derecho a la información para finalmente identificarlo con el de derecho de acceso a la información pública, ratificando que el último párrafo del artículo 6º constitucional es una garantía individual o derecho fundamental, sujeto a los límites establecidos en la propia ley.

Usualmente se considera que el término *transparencia* es sinónimo de *derecho de acceso a la información* o de *rendición de cuentas* lo cual no es del todo correcto pues, aunque es cierto que mantienen relación entre sí, son conceptos diferentes.

Acceso a la información designa a aquella información que *debe solicitarse* para obtenerla. El acceso a la información «es el ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes»¹⁴, por lo que la información debe ser de dominio público a menos que existan razones para reservarla. Algunas causas de reserva pueden ser: que se comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional. De lo que se trata es de que la información fluya «hacia abajo» para que los gobernados puedan conocer, evaluar y supervisar las acciones de los gobernantes, y así ejercer una suerte de control social «hacia arriba».

En un sentido amplio, la transparencia implicaría una «política de transparencia», en tanto que «acceso a la información», se entendería como «el derecho de acceso a la información», siendo éste último un

13. Ángel Trinidad, Zaldívar, La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Porrúa, México, 2006, p. 34.

14. Pablo, Escudero Morales, y José, Galindo Rodríguez, *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007, p.13.

instrumento de la transparencia, la cual varía según el Estado, región, entidad federativa, localidad, dentro de un mismo país. Según Mauricio Merino, «[...] el derecho de acceso a la información pública es, en la práctica, el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas»¹⁵, en el ejercicio de sus atribuciones y que puede llegar a ser un verdadero motor de la política de transparencia. En una definición similar, Guerrero Gutiérrez, nos dice que el derecho de acceso a la información pública es, en principio, «la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley»¹⁶. En esta segunda definición, aparecen resaltados dos aspectos de este derecho; por un lado, el acceso a la información y la posibilidad de revisar y analizar dicha información y, por otro, señala las excepciones a las que puede enfrentarse todo ciudadano y que se expresan a través de lo que se denomina información confidencial y reservada.¹⁷

El derecho de acceso a la información pública se aplica bajo las mismas reglas esenciales, sea el espacio federal, estatal o municipal, dado que es un derecho *fundamental* que se debe garantizar a todos los ciudadanos por igual y que tiene que guiarse por el «principio de máxima publicidad».

La transparencia y la rendición de cuentas

El término *rendición de cuentas*, está muy vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Este concepto pone de manifiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir al poder, con lo que adquiere una gran relevancia democrática. Deriva de la palabra inglesa *accountability*, la cual a veces se traduce como control, otras veces como fiscalización y otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es como «rendición de cuentas», incluyendo tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen cuentas.

Así como un empleado rinde cuentas a su jefe, la autoridad pública rinde cuentas a la comunidad, es decir que un buen gobierno rinde cuentas

15. Mauricio, Merino, «El desafío de la transparencia organizacional», en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell, (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, México, 2007, p.128.

16. Guerrero Gutiérrez, *Para entender ...*, p.78.

17. *Ibidem*, p.79. Por *información confidencial* se entiende aquella que no puede hacerse pública indefinidamente para proteger la privacidad e intimidad de las personas y que es regulada por ley. La *información reservada* es aquella que no puede hacerse pública temporalmente por diversas razones, entre ellas, evitar daños a la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la estabilidad económica, etc., y que también es regulada por ley.

explicando sus acciones a la sociedad, logrando así que las autoridades se responsabilicen de sus actos.

Por otro lado, Andreas Schedler dice que la noción de rendición de cuentas encierra dos dimensiones básicas. «Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos»¹⁸. Esta definición es más precisa que la anterior al incluir, no sólo el derecho a recibir información por parte de la comunidad, sino también la obligación, por parte de los funcionarios de difundirla, es decir, incorpora el derecho a recibir una explicación como el deber de justificar el ejercicio de poder. Concretamente, los gobernantes deben estar abiertos a la inspección pública, deben poder explicar y justificar sus actos, y si incurren en faltas o ilegalidades, deben sujetarse a las sanciones correspondientes. De este modo, la rendición de cuentas se transforma en un diálogo crítico entre funcionarios y ciudadanos, es un puente de comunicación permanente que se establece entre las autoridades y la sociedad. «Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos»¹⁹.

La rendición de cuentas incluye tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: «[...] obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones»²⁰. Como se puede advertir este concepto se vincula con términos afines como el de vigilancia, monitoreo, auditoría, fiscalización, penalización, coacción, castigo, entre otros, y todos comparten la misma inquietud: controlar el ejercicio del poder. De este modo, queda claro que la rendición de cuentas es un elemento imprescindible de la democracia, dado que se opone totalmente a cualquier régimen autoritario. Sus dos dimensiones: la transparencia de hechos y de razones, ponen de manifiesto su aspiración en la lucha contra la opacidad del poder.

El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir,

18. Andreas, Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México, 2004, p. 12.

19. *Ibidem*, p. 24.

20. *Ibidem*, p. 13.

el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo²¹.

En un gobierno democrático, la información es el elemento fundamental que posibilita el debate público entre los que exigen y los que rinden cuentas. Para el servidor público no es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir la rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública. Así, la rendición de cuentas se presenta como un verdadero principio de «eficiencia administrativa».

Ética pública y transparencia

Como bien se sabe la transparencia es uno de los valores específicos de la ética de la función pública contemporánea. La ética pública tiene que ver directamente con la integridad del servicio público, que a su vez, se hace posible gracias a la aplicación del valor de la transparencia. La transparencia en el gobierno es una exigencia fundamental para su buen funcionamiento porque requiere un mejor comportamiento ético, evitando así que se produzcan y salgan a la luz las prácticas corruptas que pudieran existir en el mismo.

Un gobierno más abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores y pone de manifiesto un importante desarrollo de la ética pública.

La confianza en el gobierno es fundamental en cualquier sociedad, en especial cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con justicia y que administren los recursos de forma correcta. De este modo, la ética se transforma en el soporte ideal para garantizar esta confianza.

La creciente falta de confianza de los gobiernos es muy preocupante dado que el llamado «déficit de confianza» se ha visto propiciado por los grandes niveles de corrupción a los que se ha llegado, debido a la toma de decisiones inapropiadas por parte de los funcionarios, lo cual requiere de cambios y reformas que transformen la manera en que el sector público opera. Es necesario crear un clima donde haya una mayor conciencia de las cuestiones éticas y donde se preste más atención al fomento del comportamiento ético para así precaverse contra la pérdida de integridad. El aumento de la transparencia en las operaciones de gobierno pone límites a las conductas de los funcionarios, haciendo cumplir estos límites por

21. Guerrero Gutiérrez, *Para entender ...*, pp. 12-13.

medio de sanciones y del aumento del escrutinio público, garantizando así que los derechos de los ciudadanos se respeten de forma absoluta, justa y con igualdad.

Hay que reconocer que la transparencia es «una recién llegada» a la práctica democrática aunque nadie puede dudar de la importancia que tiene el acceso a la información pública como condición fundamental para incrementar la calidad democrática, mejorar el servicio público así como la capacidad de control de la sociedad sobre la gestión pública. La transparencia es un elemento «facilitador» de todo gobierno democrático al permitir que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen particularmente y al propiciar la divulgación de la información que se encuentra en manos del gobierno. Además, la transparencia es necesaria para exigir cuentas a los gobernantes, por un lado, obligando a los servidores públicos a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas prácticas.

La democracia requiere que *lo gubernamental* sea transparente, con lo que queremos decir que la información que debe estar a disposición de los ciudadanos es aquella que posibilita la evaluación del desempeño real del gobierno y sus representantes, a los que se debe exigir la rendición de cuentas para evaluar positiva o negativamente sus acciones. De ahí que un gobierno sea más democrático cuanto más información cierta y precisa esté dispuesto a entregar a la sociedad. Si hay transparencia, surgen rumbos alternativos, el cuestionamiento, mayor apego a la ley y, en especial, mayor cuidado en todo aquello que el gobierno dice y hace.

La transparencia es un instrumento de control del poder. «Se espera que la transparencia cumpla un doble papel, por un lado, disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por el temor de ser descubierto) y, segundo, proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla, atacarla y corregirla»²². Si la información es distorsionada se afecta directamente a la calidad democrática. Por ello, no se debe temer transparentar la información y rendir cuentas porque, de ese modo, se genera mayor credibilidad en la sociedad y se pueden tomar las decisiones más adecuadas dentro del marco mismo de la democracia.

Así, la transparencia se convierte en un valor fundamental para la ética pública. Alcanzar la máxima transparencia y el arraigo de la cultura de la rendición de cuentas en los diversos estamentos y niveles del gobierno es una cuestión de conciencia y compromiso con los valores éticos y sociales pues, sin transparencia, sin acceso a la información y sin rendición de cuentas no hay democracia, no hay un correcto ejercicio del poder, no hay un adecuado desempeño del servicio público, no hay ética pública.

22. Zaldívar, *La transparencia ...*, p.17.

La difusión de los actos de gobierno no es una concesión de los mismos sino, más bien, un derecho legítimo de la sociedad de conocer y evaluar el desempeño de sus servidores públicos, quienes manejan recursos públicos, por lo tanto, estamos hablando de una obligación ineludible del poder político. La transparencia debe ser respetada y reconocida por todos, debe transformarse en parte sustancial de todo gobierno. No pueden permitirse situaciones excepcionales porque se manejan recursos de la sociedad, de los trabajadores, por lo que necesariamente debe haber acceso a la información. Es un derecho que está por encima de los intereses particulares: se deben hacer públicos los asuntos públicos, que la información esté abierta a todos, sea verificable, incluyente y que se emplee con responsabilidad.

El tradicional secreto administrativo basado en una actitud paternalista de los entes públicos, que consideraban menores de edad a los gobernados, cambia radicalmente con la implementación de una política de transparencia y contribuye a combatir la corrupción, profundiza la confianza ciudadana en sus autoridades políticas y promueve la eficiencia en los servicios públicos. Por ello decimos que la ética pública es un mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores aplicados en el uso del poder público. La ética pública se convierte en un factor esencial para la generación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones.

Se requiere potenciar las políticas de gestión del capital humano, poniendo especial énfasis en la responsabilidad y sensibilidad de los servidores públicos, en la búsqueda de excelencia en la gestión a fin de que el ciudadano sea el destinatario de un servicio de calidad, fortaleciendo el desarrollo continuo de la transparencia. El objetivo de la prestación de servicios públicos es el logro de una sociedad del bienestar.

Se hace indispensable la obtención de una administración pública participativa, con valores, orientada a conjugar las diversas fuerzas o grupos de interés en aras de resolver las necesidades de la ciudadanía, buscando el bienestar social a través del progreso de la ética pública.

Conclusiones

La transparencia es el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, de lo cual se deduce que este concepto es un valor de la democracia. La transparencia tiene que ver con el desempeño de la comunidad política, de sus representantes así como también de sus autoridades quienes tienen que aclarar sus acciones para fortalecer al gobierno. Lamentablemente, la politización del servicio público a lo largo de varios años ha provocado una gran corrupción, tanto entre servidores

públicos como entre políticos, lo cual ha contribuido a desmoralizar y a desacreditar al sector público, trayendo además el empobrecimiento del Estado, la privación de muchos servicios necesarios y el debilitamiento del liderazgo político, socavando la confianza de los ciudadanos en su gobierno y destruyendo el apoyo y la respetabilidad del sector público.

Las administraciones públicas deben procurar el acrecentamiento de los valores éticos del servidor público, fomentando conductas o comportamientos en los funcionarios que se encaminen a realizar su trabajo con la mejor voluntad de servicio, a usar racional y económicamente los recursos del Estado, a buscar la mayor eficiencia y calidad en su trabajo, a mejorar su propia competencia profesional, a practicar la buena fe en su relación con los ciudadanos y a ayudar a crear un buen clima laboral.

Es necesario fomentar una educación de la ética pública que promueva los valores del servicio público, la legislación pertinente, normas, códigos y mecanismos de exigibilidad, programas continuos que creen sensibilidad hacia las cuestiones éticas y técnicas para aplicar juicios éticos, porque un servidor público satisfecho, competente y debidamente formado es más seguro a la hora de resistir la corrupción, la conducta indebida y los arreglos.

Ya no es suficiente que las personas que trabajan en el servicio público se limiten al cumplimiento formal de sus obligaciones y deberes, sino que es necesario que por parte de las administraciones públicas se fomente positivamente aquellos valores, modelos o pautas de conducta que ayuden a aquellos que trabajan al servicio de los intereses generales como referentes éticos para su superación personal y profesional. Hay que expandir la ética pública a todos los niveles y ámbitos del gobierno, provocando la participación del sector social o sea de la ciudadanía, para lograr un mejor control de la conducta de los servidores públicos, combatir los contravalores y reinstalar a la ética pública en el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la administración pública.

Bibliografía

- Adela, Cortina, «Intervención» en A.A.V.V., *Jornadas sobre Ética Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.
- Andreas, Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México, 2004.
- Ángel Trinidad, Zaldívar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Porrúa, México, 2006.

- CPEUM (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*)(2009), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Eduardo, Guerrero Gutiérrez, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, China, 2008.
- José Antonio, Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, IFAI, México, 2008
- María Elena, Álvarez Bernal, *La ética en la función pública*», Conaculta, México, 2007.
- Mauricio, Merino, «El desafío de la transparencia organizacional», en Jorge, Bustillos Roqueñí, y Miguel, Carbonell,(coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, México, 2007.
- Oscar, Diego Bautista, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) , Toluca, México, 2009.
- Oscar, Diego Bautista, *La ética en los servidores públicos*, UPN, México, 2001.
- Oscar, Diego Bautista, *Necesidad de la ética pública*, México, Serie Cuadernos de Ética Pública, N° 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México, 2009.
- Pablo, Escudero Morales, y José, Galindo Rodríguez, *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007.
- Victoria, Camps, «Intervención» en A.A.V.V. *Jornadas sobre Ética Pública*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.
- ITAIPEM (Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México) (2009), «Preguntas de interés general», ITAIPEM, México, <http://transparencia.edomex.gob.mx/informacion/formatos/preguntas2.htm>, (consultado el 8 de junio de 2009).