

Desarrollo, democracia y transparencia

“El conocimiento es poder” Francis Bacon

Luego de la invitación a la comunidad académica, hecha por el “Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública” (Ichitaip) y por la “Universidad Autónoma de Ciudad Juárez” (UACJ), procedí a redactar el presente trabajo, donde se analiza *la transparencia y rendición de cuentas como componentes de la democracia*, es decir, la forma en que el derecho de acceso a la información repercute en la evolución democrática de nuestra patria; el cual expongo a continuación.

Fundamentos históricos

Desde muchos puntos de vista, el Derecho es una ciencia grandiosa; es por excelencia una ciencia “humana”, como tal, tiende a soñar, a construir castillos en el aire, edificados con muros de teoría y elucubraciones filosóficas.

Cuando se piensa en un Estado democrático con habitantes libres y felices; los hombres comenzamos a imaginar como construir un orden jurídico perfecto, sobre el que se edifiquen las instituciones que mejoren nuestra vida; e iniciamos nuestros sueños utópicos; como hizo Platón en “La República” o Tomás Moro en “Utopía”, y así, a través del tiempo los filósofos y juristas han propuesto diversas ideas; llegando incluso a existir quienes afirman que el estado de bienestar tan anhelado ya ha sido alcanzado y que las contradicciones dialéctico-históricas han finalizado, así soñaba Francis Fukuyama¹ a finales del siglo XX.

Llevar un sueño a la vida misma de una nación es tarea difícil. Aquella Francia revolucionaria, cuánta sangre pagó por una frase que guarda en sus letras una ideología tan radical: *Liberté, égalité et fraternité, ou la mort*, que aún hoy se conserva en parte como lema de la República Francesa; cuál fue el precio de la revolución de octubre, enorme, mucho

¹ Fukuyama, Francis; *America at the crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* New Haven: Yale University Press, 2006.

costó que Lenin no confiara en Marx, pero era impaciente, le resultaba crucial traer el comunismo a la existencia de su pueblo, le era superfluo y quizá hasta ridículo dejar que el capitalismo se desarrollara completamente,² quería llevar lo antes posible la ideología comunista a su nación, sin importar el choque directo con el marxismo³ que eso implicaba.

Muchas injusticias, lágrimas y sufrimiento han pesado sobre la nación mexicana, la cual ha presenciado en estos dos siglos un lento proceso con el que se busca crear al Estado paradigmático. Ha transitado de la colonia a la independencia, del imperio a la república, del conservadurismo al liberalismo, de la dictadura a la revolución. Lentamente las instituciones estatales fueron consolidándose, de a poco, los ideales sociales-revolucionarios, obreros y campesinos se volvían realidad; florecieron las artes, la industria y un “milagro mexicano” había nacido. Luego surgió el Estado autoritario;⁴ y por eso que cada dos de octubre se recuerda uno de los eventos más trágicos de México.

Aquel acontecimiento es crucial, fue cuando aquel gobierno autoritario comenzó a abrirse, y lentamente en dos décadas, la democracia floreció raquíticamente, ya no había un *Partido de Estado*, sino que la vida política nacional se había comenzado a nutrir un poco, por distintas corrientes ideológicas, tanto de derecha como de izquierda.

Pero faltarían doce años, luego de una dudosa elección en mil novecientos ochenta y ocho, para cambiar de rostro al gobierno; aunque ya en mil novecientos noventa y siete el Partido Revolucionario Institucional, el partido de Estado, había perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados,⁵ mas no cabe duda que el punto histórico de “cambio” se fijó hasta el año dos mil, cuando Vicente Fox candidato por el Partido Acción Nacional, obtuvo la

2 Losada, Juan Carlos; “Camino a la revolución de Uliánov Lenin” en: Historia y vida, Portugal, diciembre 2007; n°477; pp. 34-41.

3 Marx, Carlos; “La ideología en general y la ideología alemana en particular” en La ideología alemana (Trad. Wenceslao Roces). Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos, 1987. - "... el comunismo no es un estado que deba implantarse, un ideal al que haya de sujetarse la realidad. ... llamamos comunismo al movimiento real, que anula y supera el estado de cosas actual. ...”;

4 Linz, Juan José; *Totalitarian and Authoritarian Regimes*; Boulder; Rienner; 2000. - El término autoritarismo, que implica la concentración del poder sin aceptación de oposición, pero la admisión de un cierto pluralismo en sus apoyos y la carencia de una intención o capacidad de homogeneización total de la sociedad, surgió como opuesto al totalitarismo.

5 REUTERS; “PRI, 70 años de poder en México”; 2000; URL:<http://www.critica.com.pa/archivo/110899/lat06.html>; 2008.

Presidencia de la República.

Aquí estamos, en el siglo XXI, con un país que suspira por una democracia eficiente y verdadera. Se ha visto luego de la elección presidencial del dos mil seis, que no es tan sencillo democratizar a una nación, no bastó con instituciones democráticas, no fue suficiente hacer que fuera prácticamente imposible un *fraude electoral*⁶; quedan pendientes otras cosas.

El desarrollo histórico de la nación, siendo ella además espectadora de otros pueblos, ha dado una cierta experiencia, lo que obsequia una idea, incluso hasta un quizás si... ¿qué pasaría si el Estado fuera absolutamente transparente?, ¿haría esto a un pueblo menos apático por lo tanto más participativo y democrático?, ¿o es que la transparencia estatal nada tiene que ver con el nivel de desarrollo socio-económico del pueblo mexicano?

Es entonces que una idea viene a la mente, desdibujada en un principio, pero de pronto toma forma en el aire: la información es poder.

La democracia

Actualmente en México está desarrollándose una democracia, a la que le quedan muchos pendientes para que provea de la tan anhelada prosperidad, con la que soñamos para nuestros hijos; sin embargo, esta “utopía” en que los mexicanos despertemos en una nación democrática perfecta, no llegará mágicamente, sino que será producto del esfuerzo conjunto de la patria.

De qué sirve, verbigracia, tener una prerrogativa para votar, si no puede accederse a la información necesaria para que el ciudadano sufrague un voto razonado e inteligente, claro está que de poco. La democracia exige que los ciudadanos se desenvuelvan en un ambiente

6 Transparencia Internacional, “Informe Global de la Corrupción 2008” URL:

<http://www.transparency.org/content/download/33699/524085>(libro en formato PDF), 2008.

Es notable la convicción de grandes sectores sociales que piensan que la elección del 2006, adoleció de prácticas que modificaron el resultado de la elección nacional; gran parte de esta creencia generalizada se expresa en el video documental de Luis Mandoki titulado “Fraude: México 2006”.

propicio con buenas condiciones de vida, y, muy importante, información acerca de los candidatos y sus propuestas políticas, así como de sus gestiones pasadas en la administración pública, porque nadie votará por los corruptos y traidores; aquí la rendición de cuentas adquiere un matiz todavía más importante.

La democracia la tenemos muy presente en nuestros ideales, es un recurso retórico de los políticos hoy en día; porque hablar de ella es sinónimo de progreso, libertad y prosperidad.

Pero hay que aclarar su definición, democracia etimológicamente es el *poder del pueblo* (del griego, *demokratia*, de *demos*, pueblo, y *kratós*, autoridad, fuerza o poder)⁷, o como decía Aristóteles,⁸ el poder de la mayoría en beneficio de todos, una forma pura de gobierno, en sentido aristotélico.

A decir de Felipe Tena Ramírez:

Dentro de la clasificación aristotélica, debemos entender que nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia, cuando el artículo 40 establece el gobierno democrático, puesto que todo poder público dimana del pueblo y se constituye en beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia, según la clasificación que examinamos. [...] ⁹

Este es el espíritu de la democracia reflejado en nuestra Constitución, principalmente en el artículo treinta y nueve, donde poéticamente y alejándose un poco de la Teoría del Estado¹⁰ nos remarca que: “*La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. ...*”; pero luego el constituyente redactó: “*Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste*”, y al final remata aclarando por qué la soberanía reside en el pueblo, porque “*el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de modificar y alterar la forma de su gobierno*”.

7 Sánchez Viamonte, Carlos; “Democracia”; Enciclopedia Jurídica OMEBA; tomo VI, p. 506; Buenos Aires: Driskill, 1991.

8 Aristóteles, La política.

9 Tena Ramírez, Felipe; Derecho constitucional mexicano. Distrito Federal: Porrúa, 1987, 22ª ed.

10 Según la cual solo un orden jurídico puede ser soberano, aunque también en estos últimos tiempos se ha discutido si la soberanía es tal, o no es más que un elemento eufemístico del Estado, debido a la mundialización y sometimiento de la mayoría de los Estados al derecho internacional.

Recuerda lo anterior a la constitución francesa de 1793, donde en su artículo 35 rezaba: “*Cuando el gobierno viole los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada porción del pueblo el derecho más sagrado y el deber más indispensable.*”; redactado en tiempos más radicales y sangrientos,¹¹ pero establece un precepto entrelineado, es en el pueblo donde reside la soberanía.

Partiendo entonces, de uno de los puntos más esenciales de la forma de gobierno, debe concluirse que ha sido voluntad de la nación mexicana ostentar el poder del Estado mismo, al menos en principio. Evidentemente surgen dificultades prácticas, es cuando entra en juego, la representación popular a través de la elección directa del Presidente de la República, diputados, senadores, etcétera; en general la construcción jurídica del Estado mexicano.

En nuestro entendimiento democrático, el Ejecutivo Federal es un “mandatario” y los diputados son nuestros representantes. En pocas palabras, les hemos otorgado la autoridad que ostentan a través de la edificación de un Estado orgánico, minuciosamente construido en nuestra Constitución.

Una consecuencia natural del orden democrático, debería ser que todas las autoridades expresaran *santo y seña* de lo que hacen, *cómo* la hacen, *cuándo* lo hacen y *por qué* lo hacen. ¿Para qué ha de interesar? Para evaluar, y si es necesario, exigir el cumplimiento de las funciones conferidas; de nuevo, se habla de rendición de cuentas.¹²

La nación misma ha construido un orden jurídico en su beneficio, y los titulares de las funciones del poder estatal, han de cumplir con sus obligaciones y *dar cuenta* al pueblo de sus actos; la protesta del Ejecutivo “... *y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande.*”¹³, no es al aire, por el contrario, es sagrada en sí misma, porque guarda en cada una de sus letras la razón de ser del Estado.

11 Recuérdese a *Jean-Paul Marat* en la época del reinado del terror.

12 Presidencia de la República, “Transparencia y rendición de cuentas”, URL:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>, 2008.

13 Parte de la protesta que rinde el Presidente, contenido en el artículo 87 constitucional.

Corrupción

La falta de transparencia en la gestión pública genera corrupción, y cuesta a la nación el ocho¹⁴ por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).¹⁵

Se sabe que la corrupción estatal es uno de los más grandes problemas del país, no sólo por el demérito financiero que ocasiona, sino también la descomposición social y de las instituciones que produce; pues no es simplemente un acto ilícito entre dos individuos, por el contrario, trasciende y repercute exponencialmente aún más lejos.

Es por ejemplo; la policitación¹⁶ de una obra pública, dígase una presa; el acto corrupto primario parece simple, el constructor soborna a un funcionario público para ganar el contrato y hacer la obra, esto trae implícito que muy probablemente la construcción será de mala calidad porque no será auditada o vigilada por autoridad alguna, lo cual implica la repartición del soborno en varios funcionarios públicos, cada vez de más alto nivel. Pero esta, es tan solo la primera fase del análisis; la gran cantidad de ciudadanos que sufrirán por la mala calidad de la obra hecha, este número puede ser grandísimo, puede hablarse sin temor a exagerar, de cientos de miles de personas que sufrirán un detrimento en su persona y patrimonio, por un acto corrupto que en un principio fue entre dos personas, un contratista y un burócrata.

Evidentemente, en el ejemplo, la falla estuvo en que no hay quien audite o vigile a estos burócratas, ni a los constructores o contratistas.

Para solucionar problemas de esta índole, se pensó en auditores internos, contralores, etcétera; pero como se ha apreciado, su eficacia ha sido limitada, porque simplemente ingresaron dentro del macro-sistema de la corrupción burocrático-estatal; o, pensando de

14 Associated Press, 23 septiembre del 2008; “México, con altos niveles de corrupción”; URL: <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/09/23/mexico-con-altos-niveles-de-corrupcion>, 2008.

15 Transparencia Internacional, *Op. Cit.*, p. 146.

16 Pérez Fernández del Castillo, Bernardo; *Contratos civiles*, Distrito Federal: Porrúa, 12ª edición, , pp. 67 – 68. El uso de la palabra policitación es precario en el habla cotidiana, se unifica su significado en el argot burocrático con licitación, sin embargo presentan diferencias.

otro modo, el problema radica en que una autoridad está imposibilitada para vigilar cientos de operaciones susceptibles de corromperse, simplemente no es capaz de estar al pendiente de todo lo que hace el Estado.

Desde luego que hay intentos nada despreciables, como la Auditoría Superior de la Federación,¹⁷ la cual tiene la ardua tarea de revisar el ejercicio de la hacienda pública federal; labor nada sencilla, sin embargo llevada a cabo rigurosamente. O la Secretaría de la Función Pública,¹⁸ que entre sus *acciones gubernamentales prioritarias* están: combatir la corrupción y fomentar el aprecio por la rendición de cuentas.

Hay un aforismo atribuido por Eric S. Raymond a Linus Torvalds,¹⁹ principal creador del sistema operativo de computadoras Linux, que dicta *“Given enough eyeballs, all bugs are shallow”*,²⁰ que se traduce como: *habiendo suficientes miradas, todos los errores son advertidos*.

¿Qué sucede cuando millones de mexicanos pueden acceder a toda la información en posesión de cualquier entidad estatal? Las fallas, errores o simples cuestiones surgen ante la luz; esto obliga a los empleados públicos a laborar dentro de la legalidad y la ética correspondiente a su profesión, pocos tendrían el atrevimiento de realizar una conducta ilegal sabiendo que sus actividades están siendo vigilados por cientos de miles, y ojalá millones de personas, que sumergidos en la vida política y nacional como corresponde a todo mexicano, estarán al pendiente de las actividades que realizan los órganos del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

Esto es sumamente deseable, como se ha visto la corrupción cuesta a la patria ocho por ciento del PIB, eso es más de lo que se destina a la educación y desarrollo científico. Se

17 Auditoría Superior de la Federación; “Auditoría Superior de la federación. Competencia, objetivos y atribuciones”, 2008, URL: <http://www.asf.gob.mx/>, 2008.

18 Secretaría de la Función Pública, “Quiénes somos”, 2008, URL: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/quienes_somos, 2008

19 Himanen, Pekka y Linus Torvalds; *The hacker ethic*, Manhattan: Random House, 2002.

20 Raymond, Eric S.; *The cathedral and the bazaar: Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary*; Sebastopol: O'Reilly Media, 2001.

ve entonces un dato crucial, que se están perdiendo miles de millones de pesos, de los cuales, una gran parte podría destinarse al desarrollo intelectual de la juventud mexicana así como la investigación y generación de conocimiento, entre otras cosas de suma importancia e interés nacional como es la seguridad pública.

Por qué se habla de *gran parte*, porque la corrupción es un problema tan severo y arraigado a la idiosincrasia de los pueblos que no es correcto reducirla a la burocracia. Brevemente, pues no es el objeto de este ensayo, dígame que trasciende del Estado y se ha arraigado en la “costumbre” nacional.

Sin embargo, a nadie le quedará duda en relación a la proporción de corrupción que corresponde a los servidores y funcionarios públicos, en general a la burocracia; ya que muchas veces son ellos mismos quienes seducen al ciudadano al cohecho,²¹ prometiendo celeridad y eficiencia a cambio de un soborno.

Para la buena suerte del país, instituciones democráticas, como el “Instituto Federal de Acceso a la Información”, o en el Estado de Chihuahua el “Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública”, están llevando a cabo las tareas pertinentes para dar cumplimiento a la exigencia de los mexicanos por información; ahora sí, garantizado el derecho por el artículo sexto constitucional y para los chihuahuenses en el artículo cuarto, fracción segunda, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Progreso y transparencia

Resultaba incongruente para las autoridades del siglo pasado otorgarle el derecho a la información a los ciudadanos, esbozando incluso argumentos absurdos y hasta cómicos, así narró el Doctor Miguel Carbonell en una conferencia que ofreció en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.²²

21 Código Penal de Chihuahua; artículo 269.

22 UACJ, septiembre del 2008, “El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental de los ciudadanos”; <http://www.uacj.mx/comunica/Informacion/200809/ichitaip.htm>, 2008.

Puede que resulte ya, redundante el análisis del desarrollo histórico del derecho a la información; pero debe recordarse que no es algo que se apareció repentinamente en la bondad política del gobierno federal, y mucho menos como la victoria personal de algún político; sino que es una conquista esforzada de los ciudadanos a través del tiempo.

Al día de hoy el sexto artículo constitucional exhibe en su segunda parte, el derecho a la información; evitando críticas a la ubicación algo forzada, que es irrelevante para nuestro estudio; lo crucial ahora, es que está allí a disposición de los mexicanos.

Surgen entonces algunas cuestiones: ¿cuál será el impacto de esta *garantía* en la sociedad mexicana del siglo XXI?, ¿cómo mejorará este derecho las condiciones de vida de los más de cien millones de mexicanos?

La transparencia aumenta la competitividad de la industria nacional, ya que luego de poseer bastante información las empresas son más eficientes, no solo porque sus contratos con el Estado son vigilados por los ciudadanos (la correcta y honesta forma de llevarlos a cabo); sino también porque el empresario puede obtener un beneficio privado luego de conocer las necesidades, problemas y aspiraciones del gobierno. Además, luego de reducir la corrupción, el flujo de bienes aumenta entre las naciones o en un país en particular, pues se eliminan trabas y dificultades; en múltiples documentos del Banco Mundial aparecen datos que lo corroboran.²³

Letras vivas

No basta con plasmarlo en la letra constitucional, por más que sea un gran avance; también es necesario que los ciudadanos conozcan su derecho para que lo utilicen como

23 Soloaga, Isidro; John S. Wilson; Alejandro Mejía; 2006; “*Moving forward faster: trade facilitation reform and Mexican competitiveness*” URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/06/22/000016406_20060622151914/Rendered/PDF/wps3953.pdf; octubre del 2008.

Evenett, Simon J. & Bernard M. Hoekman; 2004; “*Government procurement: Market access, transparency, and multilateral trade rules*”; URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/04/19/000009486_20040419110851/Rendered/PDF/wps3195govtprocurement.pdf, octubre del 2008.

motor de la democracia y del progreso nacional; e incluso para su beneficio personal y privado; así la ley estará viva, o en términos jurídicos dotada de positividad.

Para ello se requieren prácticas que sumerjan a los ciudadanos²⁴ en la materia que nos ocupa; precisamente como la razón de este ensayo, que ha sido invitar a la comunidad académica: estudiantes, profesores e investigadores, de las ciencias jurídicas y políticas, para analizar el acceso a la información como un derecho y sus repercusiones en la vida nacional. Ha sido un gran acierto, en beneficio de la transparencia desde su nacimiento; porque todo lo que se ha hablado con anterioridad, acerca de como facilitará el progreso nacional, sólo es posible con ciudadanos al tanto de sus derechos y del acontecer nacional; porque de muy poco sirve un derecho que no se ejercita.

A través del ejercicio del derecho a la información la nación puede perfeccionar la democracia, exigiendo una minuciosa rendición de cuentas de los funcionarios, servidores públicos y representantes populares; esto llevará el poder al pueblo facilitando una mejor república y, un gobierno más justo y cercano a la nación.

Efectivamente, la transparencia estatal no es una especie de panacea que vendrá a solucionar todas las dificultades de la patria; sin embargo, es inmanente al desarrollo nacional, de la democracia y el estado de bienestar de los pueblos.

Kybalion

²⁴ La confusión entre *ciudadanía* y *ciudadanos* está muy arraigada hoy día, hago énfasis en que lo correcto es el último término a pesar de la contraria costumbre generalizada.