



CAPÍTULO I

LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONCEPTUALES

*Omar Guerrero**

*Toda administración misteriosa
es y será ignorante, desastrosa,
corrupta y tiránica.*

HONORÉ GABRIEL RIQUETTI MIRABEAU

1. Introducción

Como lo hicimos saber en un trabajo realizado un lustro atrás, la idea que de la Administración pública debe ser *transparente* es un tema que se supone actual y de máxima importancia. Se trata de que esa administración sea susceptible de ser mirada en sus entrañas, e incluso, en sus más recónditos sitios. Sin embargo, el tema es de máxima importancia, pero no es actual. La tesis de la actualidad es impulsada por organismos internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este esfuerzo en pro de la traslucidez administrativa pública se remonta a finales de la década de 1980, cuando la OCDE publicó una obra emblemática de esos tiempos donde, a través del concepto *responsividad*, propuso la reorientación de la Administración pública hacia el ciudadano convertido en cliente (OECD, 1987:32-33). Es otro el camino que debemos seguir.

* Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor Titular de Tiempo Completo. Es reconocido con el Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y es miembro de la Academia Nacional de Ciencias y del Seminario de Cultura Mexicana.



En México el origen inmediato de la transparencia es el artículo 6° constitucional, donde se establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en el caso de que ataque a la moral o los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público (Rives, 2011). En 1977 se le añadió que el derecho a la información estará garantizado por el Estado, fijándose que toda la información en posesión de cualquier autoridad u organismo federal, estatal y municipal es *pública* y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En todo caso, se declara nítidamente que en la interpretación de ese derecho prevalecerá el principio de máxima publicidad. La libertad de pensamiento aquí mencionada se remonta a la Constitución de 1858, y más allá, a la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* (1789). El artículo 7° complementa al precedente por cuanto declara que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia; y que ninguna ley ni autoridad pueden establecer previa censura, ni exigir fianza a las autoridades o impresores, ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública (Rives, 2011).

Derivada de estas disposiciones constitucionales, fue expedida la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es asimismo una disposición sobre el secreto administrativo por contener capítulos que tratan de la información reservada. Como lo vamos a observar a lo largo de este trabajo, la transparencia se explica por el secreto y el secreto por la transparencia. Los fundamentos conceptuales de la transparencia y del secreto son históricos, pues se forjaron en curso del tiempo y no responden tanto a modelos formales, como a la representación de instituciones de nuestro tiempo. En efecto, ambos subsisten y coexisten hoy mismo, y así lo harán en la medida en que las instituciones que en ellos se expresan permanezcan y tiendan a perpetuarse. Pero hay una diferencia fundamental: hace dos siglos el secreto era ilimitado, no se hallaba contenido en marcos formales; hoy en día, llamado “secrecía”, reposa en marcos formales y está apegado a normas de publicidad y transparencia.

En este trabajo nos hemos propuesto identificar y desarrollar los principios conceptuales de la transparencia en la Administración pública, y a ello nos abocamos enseguida.

2. Ley Federal de Transparencia

México, como ha ocurrido con frecuencia, llega tarde al alcance de los logros universales. Fue hasta mediados del 2002 que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, poniéndonos al día en ese importante aspecto de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Este relevante documento es un buen punto de partida.

Su artículo 1° define a la Ley como de orden público, pues “tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (Ley Federal de Transparencia, 2002). En el artículo siguiente, sin embargo, apunta que toda la información gubernamental a que se refiere la ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala. Es decir, esa información es pública, pero sus usuarios son personas particulares. No existe, pues, una relación gobierno-público que es el requisito del principio de publicidad, a pesar de que el artículo 6° señala que en la interpretación de la ley se favorecerá el *principio de publicidad* de la información en posesión de los sujetos obligados. De modo que la Ley no se refiere a ciudadanos, sino a particulares, para los cuales el gobierno es algo ajeno al cual sólo podrá observar a través de su propia iniciativa, más que por la iniciativa del gobierno.

Llama la atención la cláusula II artículo 4°, que habla de transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; así como la cláusula IV que menciona el favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados. Hay que hacer notar que la cláusula V, que se orienta a mejorar la organización,

clasificación y manejo de los documentos, es de suyo inimplementable. Esta labor sólo es posible a través de una Ley General de Archivos que no existe.

La cláusula VI es particularmente díscola con el ciudadano porque lo margina del escenario de la hechura de la *policy*, porque mantiene en reserva la información contenida en las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta no ser adoptada la decisión definitiva que deberá estar documentada. Hay pues una evidente contradicción con el artículo 4º, cláusula II, que habla de transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados. Al respecto debemos enfatizar que la gestión es propiamente un proceso interno, y el ámbito que toda Administración pública tiene a preservar en la penumbra. Se trata de conservar la reserva de lo que Carl Schmitt llama “el secreto de fabricación”, como lo observaremos más adelante.

3. El secreto

La expedición de una ley de transparencia supone la apertura a la luz pública de un cúmulo de negocios públicos y al mismo tiempo la definición de límites de materias que se apartan de los ojos de la ciudadanía. El secreto, entonces, es incluido como una parte de la ley sin que se haga una conceptualización de su naturaleza, su función y sus alcances. Hoy en día los legisladores, los politólogos y los administrativistas casi han dejado de ocuparse de su examen. Antaño, sin leyes de transparencia, existía un estudio minucioso del secreto e incluso era develado en los temarios de los libros de política y de Administración pública.

3.1. Papel del secreto

El secreto juega un papel central en la Administración pública. Incluso Max Weber lo observa como una característica de la burocracia

de su tiempo (década de 1920), sobre todo porque en ese entonces el eminente pensador estaba haciendo el retrato más fiel del servicio civil alemán, el más célebre del mundo occidental. La causa de la supervivencia del secreto la encuentra en el propósito de la burocracia por incrementar la preeminencia de su saber profesional, manteniendo en la sombra no sólo sus conocimientos sino también sus intenciones. Por consiguiente, la burocracia es un sistema que inherentemente excluye la publicidad, y oculta su sabiduría y su actividad (Weber, 1921:744). El secreto que guarda deliberadamente esa sabiduría profesional se llama misterio, arcana, y tiene el doble papel funcional de cubrir la erudición administrativa como un arte poseído por los iniciados y al mismo tiempo disimular sus designios. De aquí el hecho de que Karl Marx comentara que el nombramiento del funcionario público alemán implica un bautizo, es decir, el paso del saber profano al saber sagrado.

El examen del secreto contribuye a su comprensión y a la prevención de sus riesgos. Antaño también se le consideraba inherente a una Administración pública efectiva. De modo que un funcionario no sólo debe ser rápido de pensamiento, sino estar íntimamente relacionado con los misterios del arte secretarial (Kai-Kaus, 1082:201). El secreto es, desde este punto de vista, un arte que se reserva deliberadamente dentro de la razón de Estado; y sólo es accesible a muy pocos de los funcionarios pues, como si se tratará de una multitud de médicos, la variedad de opiniones podría causar la muerte del enfermo (Anónimo, en Escudero, 1976:1198). El secreto demanda que la información reservada incluya a pocos enterados porque sólo de tal modo se puede conservar. Así pues, generalmente se recomendaba que no sólo las personas ajenas a la Administración pública debieran desconocer los secretos habidos entre el gobernante y el primer ministro, sino incluso los otros funcionarios; porque “en el servicio de los gobernantes es cosa muy importante no revelar secretos” (Sari, 1720:67-68). La literatura administrativa otomana es reveladora sobre la reserva de la información. Se dice, por ejemplo, que en el servicio de los gobernantes es un hábito noble respetar los secretos de los demás, así como no revelar los propios. Metafóricamente se aconseja que se

esconda un secreto “aún en botón” porque cada secreto que va más allá de dos personas se hace público. En efecto, cuando un secreto pasa entre los labios se vuelve conocido para todos.

En suma, una administración que guarda el secreto funciona mejor que otra que no lo hace. El régimen eficaz funciona en secreto, pues tiene efectos positivos. El secreto fue calificado como la llave de la prudencia y santuario de la sabiduría (Britaine, 1726:27). Es más, es una condición inherente a todo sistema burocrático, es decir, dotado con un servicio administrativo profesional y estable. El desarrollo administrativo ha progresado merced al secreto. Otra causa funcional del secreto radica en su papel en el mantenimiento de la armonía en el interior de la Administración pública. La concordia entre los funcionarios es un suceso necesario porque el gobierno no es sólo una máquina colosal y compleja, sino un arsenal de misterios el cual, una vez desconcertado, no es fácil de encausar en su ruta (Palafox y Mendoza, 1946:50). En el seno de la Administración pública se debe actuar con sigilo porque, como es definido, el secreto es el sustento de decisiones políticas; es decir, es aquello que antes de efectuarse no llega a la “noticia común” (Ramírez de Prado, 1617:25). Sin el secreto inútiles son las virtudes morales del funcionario, superflua la ciencia del gobierno e infructuosa su fidelidad; pues el secreto es el “fundamento del gobierno público” (Anónimo, en Escudero, 1976:1266).

Tan intenso es el vínculo entre la Administración pública y el secreto, que uno de sus funcionarios deriva su título del mismo. Ciertamente, el secretario debe ser discreto porque la parte más esencial en su cargo es precisamente guardar el secreto. De aquí su nombre “para que en sus oídos le sonase a todas horas su obligación”, toda vez que la lengua y la pluma son peligrosos instrumentos del corazón (Saavedra Fajardo, 1640:551). El cargo de secretario proviene de las experiencias administrativas romanas, heredadas a los bizantinos, cuyas oficinas se llamaban *sekretikoi* (lugar del secreto) y sus funcionarios eran los secretarios.

3.2. *Secreto y poder*

Obviamente la política se ha regido por el secreto como principio de efectividad, según se aprecia típicamente en la doctrina de la *razón de Estado*. Crudamente un pensador afirma que no es siempre la justicia la que establece los reinos, ni la virtud la que distribuye las coronas. También el crimen puede presidir el origen de los reinos, pues existe una naturaleza indiferente a dios y satán que también explica las libertades, las servidumbres, los partidos, las guerras, las revoluciones y las sectas (Ferrari, 1860:V-VI). Fue entonces cuando “424 escritores” enseñaron las argucias del arte inherente a las maneras de los reyes, el arte de sorprender a los pueblos, de adular a los superiores, de reducir a los rebeldes y de dominar las turbulencias. El arte político, en suma, debe producir grandes efectos de pequeñas causas y modificar la fortuna de los Estados por suerte de *nigromancia política*. Fue de tal modo como de la labor de los pensadores políticos se exhumó de la antigüedad aquella doctrina misteriosa que señala el sacrificio de víctimas humanas, a la ciega divinidad de la salud pública.

Los espejos de príncipes anteceden esos conceptos. En sus páginas se trata de preparar a los secretarios, gobernadores y reyes en los secretos relativos a las prácticas del gobierno, por lo que además del manejo de las técnicas, métodos y procedimientos para mejorar la cobranza de impuestos o la tramitación de la cancillería; el temario comprende los artificios, tácticas y estratagemas que conducen al acceso, ejercicio y mantenimiento del poder político. Por lo tanto, se enseña a fraguar la intriga, conservar el secreto e intimidar la conducta de los funcionarios. La supervisión de los oficiales públicos, el buen funcionamiento del correo público y la vigilancia sobre los inspectores, es posible merced a un fino sistema de espionaje que encubre la telaraña política. En esa literatura también se enaltece la figura del primer ministro para quien no se deben guardar secretos importantes. Porque el buen ministro es el guardián de los secretos del rey y de él depende el manejo ordinario de los negocios y los ingresos, así como la prosperidad del reino y la tesorería (Al Ghazali, 1105:106-107). En efecto, como “callar es el vínculo mejor y más seguro para

el manejo de los negocios”, no puede ser ministro quien no frena su lengua (Lipsio, 1589:81).

De lo expuesto se corrobora que cuando menos todavía un siglo atrás se considera al secreto como un ingrediente de efectividad de la Administración pública, tema casi obviando en el abundante caudal de literatura administrativa a lo largo del siglo XX –salvo por Weber y algunos autores–. La pregunta lógica es, naturalmente, ¿hasta qué punto se ganó y se perdió con el soslayo de ese tema que parece ser central? El secreto se ha dejado de estudiar como mecanismo de la Administración pública, cuando el secreto subsiste, se perfecciona y se perpetúa; y lo hace sin que sepamos hasta qué grado y hasta dónde alcanzan sus efectos. Paradójicamente, los pensadores de antaño que fueron expertos en el secreto lo hicieron público, y se empeñaron en demostrar su eficacia y utilidad. El tema del secreto fue un capítulo usual en los libros de política de antaño, en una diversidad de países. Existe, sin embargo, un texto de política dedicado expresamente al análisis del secreto en sus diversas modalidades.

El análisis del secreto alcanza su cenit en la literatura apologética de los misterios de Estado, como fórmula por la cual el soberano afirma su poder. La *arcana* consiste en un catálogo de prácticas envueltas en el misterio para garantizar el mantenimiento del dominio (Habermas, 1962:89). Se trata de una interpretación del secreto que se aleja del “misticismo” con que se le mira, para enfocarlo más en el sentido de un silencio cauteloso que distingue su uso en la diplomacia, el sigilo en los inventos industriales o el secreto profesional (Schmitt, 1921:45-46). Naturalmente las disciplinas miliares han hecho gala de este tipo de misterios en sus manuales, desde épocas remotas Frontinus (84 d.C.). La *arcana*, consiguientemente, consiste en un secreto de la hechura o fabricación que en nuestro caso se refiere a las decisiones de gobierno. La cúspide del secreto está ocupada por las *arcanis republicarum* o misterios de la república, consistentes en planes y prácticas políticas secretas conservadas en absoluta reserva (Bobbio, 1985:35). Tienen este carácter reservado debido a que su control asegura la existencia al régimen y a su portador, y por consiguiente deben ser contrastadas con aquellas decisiones que operan la luz del

día. Estos misterios encubren a las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación y son las fuerzas propulsoras internas del Estado; habida cuenta de que la política, como otras ciencias, tiene secretos y usa el fraude, los ardidés y la astucia, que deben ocultarse habida cuenta del modo en que se emplean .

La teoría de las *arcanas* profesa que el poder funciona más eficientemente en la medida en que esté más escondido de la mirada indiscreta del ciudadano, esto es, cuando más invisible es (Bobbio, 1985:35). Ella se basa en hecho de que el resultado del ejercicio del poder, es decir, su efectividad, tendrá más éxito cuanto más rápidas e imprevisibles son los mecanismos de acción. De existir algún control público, aún sea mínimo, ello frena la hechura de decisiones y aborta la sorpresa. La efectividad del poder está asegurada por la existencia de un *locus* vedado al público: un gabinete secreto que trabaja en la penumbra, donde se toman las decisiones. Por lo tanto, contribuye a su efectividad la no-publicación previa de las decisiones, así como la permisibilidad para la simulación y disimulación, sino más bien su publicación *a posteriori* en forma de máximas de Estado. Ellas expresan públicamente las causas, razones, manifiestos y declaraciones que sirven para legitimar la acción (Naudé, 1639:102-104).

La arcana implica una metodología política consistente en la disposición del soberano para ocultar las decisiones que tomará y hacerlas conocer solamente por medio de su implementación (Bobbio, 1985:37). En efecto, el secreto se opera *disimulando* o *simulando* para encubrir decisiones tomadas y presentarlas de manera diversa a como son. El disimulo del saber poseído sirve para adquirir los medios, que facilitan la realización de decisiones debidamente maduras (Donato, 1760:287-290). Asimismo es menester el uso del disfraz, es decir, un artificio que facilita alcanzar fines políticos en la medida que encubre los verdaderos designios, y permite realizar cambios necesarios según lo dicte la coyuntura, o seguir el curso original como se proyectó.

La invisibilidad de los procesos de gobierno se ha perpetuado porque, con el paso del tiempo, el secreto se perfecciona. De manera que actualmente la victoria del *poder visible* sobre el *poder*

invisible jamás concluye, porque este último inventa nuevas formas de ocultarse. Las arcanas se transfiguraron en secreto de Estado, es decir, en las actas y documentos reservados que el Estado moderno define como su derecho de cubrir, e incluso castigar su publicación. Esta moderna arcana es considerada como un instrumento esencial del poder, un secreto de Estado que incluso se legitima en casos excepcionales previstos por la ley (Bobbio, 1985:37). En efecto, el principio de publicidad constitucional y particularmente el de la ley mexicana referida, tiene evidentemente excepciones a considerar. El capítulo III trata de la información reservada y confidencial. En el artículo 13 se establece lo siguiente: como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda: “I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; II. Menoscabar la conducción de las negociaciones de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”. Las materias contenidas en el artículo refieren, de un modo genera funciones básicas del Estado: política interior, relaciones exteriores, justicia, hacienda y defensa. Este es el *locus* inherente al principio del secreto, la seguridad interior y los nervios de la tranquilidad pública, como fueron heredados por las monarquías a los regímenes republicanos y que persisten en ellos.

3.3. *El secreto en la Administración pública de hoy*

El examen de la antigua literatura relativa al secreto pareciera representar un mundo administrativo opaco ya ido, o que debiera dejarse

del todo. Y sin embargo, la literatura moderna referente a la secrecía, si bien hace patente nuevos modos del secreto, conserva material que parece legado por el pasado. Hoy en día, desde el punto de vista de la información gubernamental, todo régimen detenta dos capítulos separados, diversos, complementarios y mutuamente excluyentes. Uno se conserva y perpetúa en la penumbra, el otro funciona a la luz del sol. Uno se oculta, el otro se muestra. Pero entre ambos capítulos existe una franja fronteriza que se ha estado moviendo de la oscuridad hacia la luz, pero con frecuencia se retorna al punto de partida y más al fondo, fortaleciendo la hermetidad allí imperante. La zona opaca de la vida de las naciones, como fue retratada, no es cosa del pasado sino un rasgo de la actualidad. Todos los Estados disponen de instituciones de inteligencia que laboran en la sombra y cuyas actividades se mantienen ocultas de un modo deliberado. El asunto es saber cuál debe ser la extensión del perímetro de la opacidad estatal, y la medida más adecuada parece ser el espacio de los derechos del hombre y el ciudadano.

Uno de los motivos observables en el mundo moderno radica en la demanda de los administradores por mantenerse en la penumbra, so pena de estar sometidos a la presión de los grupos de interés; y si bien es cierto que este argumento es general en las filas de los servidores del gobierno, se acentúa y glorifica en los ramos de la defensa, la diplomacia y la política interior (Debbasch, 1972:663-664). Paradójicamente, el escrutinio público y la apertura democrática son las causales esgrimidas por los servidores públicos en su reclamo de secrecía. Es cierto que antaño la secrecía estuvo asociada a los regímenes oligárquicos, como Venecia, cuyos inquisidores siempre fueron anónimos; o la antigua Suiza que tuvo un Consejo Secreto. Dos siglos atrás los regímenes parlamentarios aún tenían sesiones secretas, haciendo que Bentham afirmara que la sospecha siempre acompaña al misterio (Goldschmitt, 1951:401-416).

A diferencia del pasado, hoy en día una visión más amplia de la secrecía demanda su análisis no sólo con relación a la publicidad, sino también con la privacidad, porque se trata de un triángulo móvil que se desplaza hacia cada una de sus partes. Una sociedad no puede ser

absolutamente pública porque podría dañar los derechos individuales, ni enteramente privatizada en provecho del interés de pocos; ni tampoco hermética del todo, sumida en la opacidad del secreto. Es sabido que la democracia requiere publicidad, pero también debemos saber que algunas de sus *policies* necesitan secrecía. El hecho es simple: como antaño su efectividad depende de la reserva de su hechura (Thompson, 1999:182, 192-193). La democracia necesita, en ciertos casos y por algún tiempo, de cierto tipo de secrecía y ello es incluso deseable porque la publicidad no es un hecho absoluto en los procesos de gobierno.

Como lo hemos podido observar, la justificación usual de la vigencia del secreto es el mantenimiento del interés público, que se considera como el más importante de la sociedad moderna. También hemos anotado que normalmente sus nichos son la política interior, la seguridad nacional y la diplomacia. Con miras en ese interés se esgrime la necesidad de mantener la eficiencia de la Administración pública y el interés tanto de individuos, como de organizaciones, del mismo modo como se hacía siglos atrás (Goldschmitt, 1951:32-33). Incluso, la integridad moral y profesional de los servidores públicos es asegurada por la secrecía, principalmente de conformidad con la tradición ministerial británica. El anonimato les releva del deber de informar al público y mantener contactos con el exterior, de un modo similar a como se realizaba antaño, cuando el secreto era un deber inquebrantable del funcionario.

Incluso la idea weberiana del secreto como un modo de auspiciar el desarrollo del saber burocrático, así como de preservar en el silencio las intenciones de los servidores civiles, fue interpretado por Robert Merton como un síntoma del ritualismo que convierte los medios en fines. En efecto, el secreto pasaría de ser un medio, para tomar la forma de una finalidad administrativa y su causa sería la inercia burocrática. Dicho de otro modo, el secreto no encubre necesariamente la sabiduría administrativa, sino sus deficiencias. Sin embargo, el hecho a destacar es que desde mediados de la década de 1970 el grado de secrecía aumentó, entre otros factores, por motivo del incremento de la actividad del gobierno, y en especial, de la regulación en una variedad de

campos (Rourke, 1957:545-546). De aquí que los servidores civiles desde entonces estén manteniendo en secreto más expedientes que antaño, toda vez que a mayor complejidad del gobierno, mayor es la interacción y en cruzamiento de información confidencial.

Debemos hacer énfasis en que el grado de secrecía no es general en la civilización occidental, ni tampoco su nivel de transparencia. Es variable, en efecto, según el país del caso, por ejemplo, entre el Reino Unido, Los Estados Unidos y Canadá; pues es mayor en el primero y menor en el último de los países. Sin embargo, en esas naciones, por lo general, la Administración pública sigue siendo definida por el ciudadano como anónima, sin rostro e impermeable, porque desconoce los procedimientos y las razones que dan origen a sus actividades (Rowat, 1965:479-498). En el Reino Unido, como en otros países, la secrecía ha sido “amamantada con la ley monárquica”, lo cual contrasta con el país más transparente del mundo, Suecia, donde predomina el principio de publicidad. Allí un documento público no es sólo el que expide la autoridad, sino también el que recibe.

Ayer y hoy permanece latente el problema central del secreto: la dificultad para calcular sus defectos indeseables, en parte porque su origen se remonta a los regímenes monárquicos precedentes, en parte porque ha sido reforzado por el crecimiento y complejidad de la Administración pública contemporánea. Al final de cuentas, este hecho hace que el secreto sea incompatible de muchos modos con la democracia moderna y al mismo tiempo demanda su coexistencia con la transparencia.

4. La transparencia

Antaño el tema principal de la política no ha sido tanto la revelación de los mecanismos del poder, sino su encubrimiento. La marea comenzó a cambiar en el siglo XVIII a partir de la polémica sobre la publicidad de la vida política, que resulta triunfante merced a la *Ilustración* y la Revolución francesa, si bien es cierto que algunos pensadores ya se habían adelantado en el propósito de “profanar los secretos de la

filosofía política” (Bodin, 1583:IV). Fue pues el ánimo de abrir las instituciones políticas a la vista de la ciudadanía, el fundamento conceptual que propició que una sociedad alejada de los asuntos públicos se situara en el centro de los mismos. Los nuevos tiempos comienzan con la construcción de los derechos políticos (Fischbach, 1968:43-45), tanto en el ámbito de la vida pública, como en la esfera de la vida individual. Destaca, por un lado, el papel de legitimación dado por el derecho público al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Hasta entonces, como el secreto dominaba a la administración estatal por el dictado de la política interior, a la *razón* era inaccesible el dominio público (Habermas, 1962:73-74).

La Revolución francesa ha dejado una huella imperecedera. Fue un huracán que no dejó nada intacto, un cambio global como ninguno antes ni después por su éxito y, sobre todo por sus consecuencias en el presente (Ellul, 1974:72). Como fue explicado por un autor, una “una revolución es la ruina rápida en pocos años de instituciones que habían empleado siglos en arraigarse y que parecían tan estables y tan inmutables que los reformadores más fogosos apenas osaban atacarlas en sus escritos; es la caída y la pulverización en un corto número de años de todo lo que constituía hasta la esencia de la vida social, religiosa, política y económica de una nación, el abandono de las ideas adquiridas y de las nociones corrientes sobre las relaciones tan complicadas entre todas las unidades del rebaño humano” (Kropotkine, 1909:13-14). Esta definición fue formulada con base en el modelo francés de finales del siglo XVIII. A partir de entonces la sociedad ya podía descansar sus bases en el secreto, sino en instituciones abiertas a la vista y el examen de la ciudadanía.

4.1. *La nueva sociedad*

Como Hegel lo entendió, la Revolución fue el hecho más extraordinario de la historia humana porque, por primera vez, los hombres trataron de hacer racionalmente la historia “con la cabeza”. De aquí

aquella expresión suya de que hasta entonces todas las cosas andaban “de cabeza” (Imaz, 1941:XXXVIII). La historia se comenzó a construir a través de los trabajos de la Asamblea Nacional (julio 9-agosto 27 de 1789), en la cual sus integrantes usaron sus cabezas para diseñar al mundo emergente. Fue de tal modo como desde entonces se movió a la humanidad 160 grados, comenzando con el hecho de que lo que antaño eran derechos se convirtieron en deberes, y a la inversa.

Antaño la vida estatal era más opaca porque las instituciones estaban basadas en derechos emanados de sí misma, y sólo a ellos respondía. A partir de la Revolución los derechos fueron entendidos como la contraparte de los deberes. Como fue entonces explicado, “cuando hablamos de derechos, siempre debemos unirles la idea de deberes; los derechos se hacen deberes por reciprocidad” (Paine, 1795:85). El corolario fueron los *Derechos del Hombre y el Ciudadano*, los cuales, además de otros emanados de su espíritu, son vigentes en la mayoría de las constituciones políticas del mundo. Desde entonces ha sido patente la conveniencia de explicitar una declaración de los derechos y “expresar las verdades eternas de donde deben fluir todas las instituciones” (Lafayette, 1781:105). Se trata de la *sindéresis*, de los primeros principios de esos derechos, en los cuales se fundamenta la sociedad moderna. En los trabajos de la Asamblea Nacional estuvieron presentes las ideas de hombres prominentes de la *Ilustración*, como Jean-Jacob Rousseau y el barón de Montesquieu, toda vez que destacaron asimismo personajes de gran estatura como Lafayette, Mirabeau (hijo) y el abate Sieyés.

La Asamblea estableció las bases de la sociedad moderna, la propia de nuestro tiempo, como lo advirtió Hegel en su filosofía de la historia que de tal modo llega a su término. La nueva sociedad tiene como fundamento la voluntad popular que se manifiesta por principio en el derecho del pueblo para revisar y reformar su constitución política, no existiendo régimen eterno sin la voluntad popular (Sieyés, 1789:126). En efecto, el pueblo tiene, en todo tiempo, el derecho de cambiar la forma de gobierno.

La ley sufre una reconceptuación fundamental, pues como se define su carácter, ella significa que todo aquello que no está prohibido está permitido, pues ella no se establece para consentir, sino

para sólo impedir. Paralelamente se proclama que todo ciudadano tiene derecho a la justicia imparcial, exacta y pronta, tanto para su persona como para sus cosas, y se procede a la supresión de los tribunales especiales. De manera que la sociedad moderna es de suyo igualitaria porque se suprimen los privilegios y todo miembro de la sociedad que tiene derecho a la protección del Estado. A tal derecho corresponde el deber de concurrir a la prosperidad del Estado y contribuir a los gastos necesarios en la proporción de los bienes poseídos; sin que por ello se pretenda algún favor o exención por motivo de rango o empleo.

Los privilegios son contrarios a la libertad y a los derechos de todos los ciudadanos, toda vez que también son perjudiciales al interés general de la sociedad. El privilegio fue definido como una dispensa para el que lo obtiene y un desaliento para los demás, cuyo objeto es dispensar de la ley o conceder un derecho exclusivo: “lo que constituye el privilegio es estar fuera del derecho común” (Sieyès, 1788:125). Dichos privilegios entrañan un orden estamental heredado por el medievo que anclan las bases de la vieja sociedad y son opuestos a la igualdad social. Particularmente, Mirabeau anota que la igualdad civil no es idéntica a las propiedades o las distinciones, pues consiste en que todos los ciudadanos están igualmente obligados a someterse a la ley y tienen igual derecho a su protección (Mirabeau, 1789:218-219). De modo que en Francia los títulos nobiliarios fueron abolidos, y en México no se conceden junto con las prerrogativas y los honores hereditarios (artículo 12 de la Constitución) (Rives, 2011). En fin, se destierra todo prejuicio en el servicio público pues ningún ciudadano debe ser excluido de cargo alguno en razón de lo que Sieyès llama “un estúpido e insolente prejuicio ha llamado largo tiempo defecto de nacimiento”; toda vez que se debe preferir en el servicio público a los más capaces.¹ Ciertamente, siendo los hombres iguales ante la ley, todos los ciudadanos son igualmente admisibles

¹ Como lo explicó Hegel, como entre el cargo y la persona no existe un nexo natural inmediato, los individuos que los pueden ocupar no están predeterminados por la naturaleza ni el nacimiento. Georg W. F. Hegel, *Filosofía del derecho* (Caracas, Universidad Central de Venezuela), p. 301.

en todos los empleos en la medida de sus talentos y capacidad (Mirabeau, 1789:218-219). Esta propuesta fue recogida en el artículo 6° de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* casi de manera idéntica. En fin, la tortura fue abolida, se prohibieron las multas excesivas y exorbitantes, y se proscribió la confiscación de bienes de los condenados.

Dentro del derecho de tránsito se reconoce que todos los hombres tienen el derecho de abandonar el Estado en el que han nacido, y escoger otra patria, así como circular por todo el territorio del país. En las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917, artículo 11, se establece ese derecho en forma plena (Rives, 2011). En los trabajos de la Asamblea Nacional también se declaró que todo ciudadano es libre de emplear sus brazos, su industria y sus capitales según le plazca. Se trata de la libertad de trabajo e industria, sin la cual es inexplicable el servicio público moderno. Este trascendental derecho fue recogido en el artículo 4° de las Constituciones de 1857 y 1917 (Rives, 2011). Paralelamente desaparecen las onerosas cargas municipales impuestas a los ciudadanos obligatoriamente y sin remuneración alguna, que contradicen el espíritu de la libertad de trabajo. En fin, se patentiza que no existe profesión y oficio que se pueda estimar como degradante y vil. Toda ocupación queda de tal modo salvaguardada de la infamia, el desprecio y la degradación.

En fin, se decreta el derecho que tiene todo hombre al honor, es decir, la estima de sus semejantes, y lo garantiza contra la calumnia. Uno más de los grandes progresos provenientes de los trabajos de la Asamblea es la laicidad, pues se garantiza que ningún hombre puede ser molestado por sus opiniones religiosas, siempre y cuando se ajuste a las leyes y no perturbe el culto público.

En suma: de los trabajos de los asambleístas emerge un hombre que es libre de pensar, hablar, escribir y publicar sus pensamientos, así como ir, venir, permanecer, salir y dejar el territorio del Estado. De entre sus derechos deseamos destacar la libertad de prensa. En efecto, el hombre tiene el derecho de comunicar a otros seres humanos sus pensamientos y sus sentimientos, hacerlos imprimir, explotarlos lucrativamente, hacerlos circular libremente por correo

o por cualquier otra vía, con la condición de no atacar los derechos del prójimo. La libertad de prensa es el apoyo más firme a la libertad pública; sin embargo, las leyes deben conciliarla con los medios que aseguren el castigo de quienes pudieran abusar de ella, difundiendo discursos sediciosos o calumnias contra los particulares. Francisco Zarco define a la libertad de prensa como la más preciosa de las garantías del ciudadano, si la cual son inexistentes otras libertades y derechos (Zarco, 1916:99). Ciertamente las ideas sólo pueden moverse con plenitud si están arrojadas por la libertad de pensamiento. Suele decirse que el pensamiento es libre porque al ser humano no se le puede impedir que piense lo que quiera, pero en el entendido que disimule lo pensado. De hecho, los confines de su experiencia y su fuerza imaginativa son los límites últimos de su actividad mental. Sin embargo, socialmente hablando, esta libertad natural de pensar tiene exiguo valor por ser incluso dolorosa para el pensador, si no puede comunicar sus pensamientos, porque no tiene valor alguno para el prójimo. Algunos hombres prefirieron enfrentarse a la muerte, como Sócrates, antes que callar sus pensamientos; porque la libertad de pensamiento en un sentido valedero abraza la libertad de expresión. En los países civilizados modernos la libertad de expresión se observa como natural porque estamos tan acostumbrados a ella que la consideramos como un derecho igualmente natural. Sin embargo, este derecho es una conquista reciente cuyo camino, hasta su logro, recorrió “lagos de sangre” (Bury, 1913:7-8).

La transparencia, que también se podría juzgar como un hecho natural, es una derivación de la sociedad moderna de tal modo construida, así como de las libertades y derechos que le son inherentes. Por ello fue inexistente en tiempos pasados, o cuando menos limitada, y hasta ahora *explayada* en plenitud. La transparencia en la sociedad es la que se extiende a la *trasp*arencia en la Administración pública.

4.2. La nueva Administración pública

La Asamblea Nacional redefine del todo a la Administración pública, que es situada sobre nuevos principios, del todo diversos a los precedentes. Destaca principalmente el concepto moderno de *funcionario* que es definido como un “mandatario público”, independientemente de su puesto, porque no ejerce una potestad que le pertenezca como propia, por es el “poder de todos”, y solamente se le ha confiado, no enajenado, pues la voluntad popular es inalienable. De manera que la función pública no es patrimonio del funcionario porque el ejercicio del poder público no es un derecho, sino un deber. Lo único que distingue al funcionario es que tiene más deberes que los otros ciudadanos. La idea de un gran deber a cumplir, es decir, brindar una gran utilidad a los otros, es lo que origina y justifica el respeto a los hombres que desempeñan cargos administrativos. En suma, la función pública no es patrimonio de quien la ejerce, ni su ejercicio es un derecho, sino un deber; de aquí que los funcionarios públicos en todas las categorías son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta (Sieyés, 1788:123-143).

La Asamblea Nacional determina un principio esencial del servicio público: la responsabilidad por el desempeño, no sólo en términos de honradez, sino de eficiencia. Siendo responsable, todo lo que al funcionario público no le está permitido, le está prohibido. Los cargos públicos, entonces, no son un privilegio de la corona, sino funciones establecidas para el bien de todos; son propiedad del cuerpo político, no de aquellos que los ejercen y los funcionarios no son sino los mandatarios de la nación. Particularmente fue Sieyés quien insistió en definir la responsabilidad del funcionario público, así como su obligación de rendir cuenta de su conducta. Esta rendición, que aparece repetidamente en los trabajos de la Asamblea, es una más de sus dádivas a la Administración pública moderna. De aquí que la sociedad tenga el derecho de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público, y así se refrenda en el artículo 15 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*. Consiguientemente, los ministros y todos los agentes son responsables de sus

gestiones ante la nación o sus representantes. Se condena la venalidad en los cargos, particularmente en la judicatura, por ser incompatible con un gobierno libre, toda vez que ninguna función pública debe ser hereditaria ni patrimonio de los que la ejercen. Con todo lo mencionado, la Asamblea estableció la garantía social, es decir, la acción de toda la ciudadanía en pro del goce y conservación de los derechos. Su base es la división de poderes, los límites determinados al ejercicio de las funciones públicas claramente por la ley y la exigencia de responsabilidad a los funcionarios públicos (Bonnin, 1821:130).

He aquí el origen inmediato de la transparencia, es decir, la responsabilidad y la rendición de cuentas, porque la translucidez administrativa es inexistente sin la responsabilidad del funcionario y su obligación de rendir cuenta de su desempeño. De hecho, José María Luis Mora así lo considera dando énfasis al principio de responsabilidad del funcionario público por motivo de “uso o abuso” del poder público que ejerce; pues sin responsabilidad no puede haber una buena administración, y en el entendido de que no sea ilusoria, sino efectiva (Mora, 1937:694-696). Los funcionarios son mandatarios de la nación y deben rendir cuenta de sus obligaciones, toda vez que es ella la que cubre sus sueldos.

El servicio público dejó de ser un negocio provechoso para las oligarquías y una carga onerosa para el contribuyente, comenzando por la demanda de que el número de puestos estuviera rigurosamente limitado a lo necesario y paralelamente se suprimieran las dignidades, pues es absurdo que en el Estado haya puestos carentes de funciones. El hecho de que todo servicio es remunerado implica que las pensiones a expensas del tesoro público deben ser solicitadas a título de recompensa, o bien, como un auxilio de caridad al funcionario existiendo causa fundada, no como derechos ni privilegios. Las recompensas pecuniarias suponen servicios eminentes o prolongados, que son prestados a la cosa pública por hombres que no pueden ya ser empleados con utilidad y que no tienen fortuna alguna para su manutención (Sieyés, 1788:197-198). Asimismo, la percepción de las rentas públicas se sujeta a una contabilidad rigurosa establecida sobre reglas fijas y fáciles de conocer, para que los contribuyentes

obtengan pronta justicia; toda vez que los salarios de los recolectores de rentas deben estar estrictamente determinados. En efecto, como la economía en la administración de los gastos públicos es un deber riguroso, el sueldo de los funcionarios del Estado debe ser moderado y no existir recompensas más que por auténticos servicios prestados. En suma: el gobierno tiene como objeto la felicidad general y es establecido no para el interés de los que gobiernan, sino para el interés de los gobernados.

5. Una Administración pública mexicana transparente

No está de más insistir en que nuestro país es heredero de los trabajos de la Asamblea Nacional, como se puede observar principalmente en los artículos iniciales de la Constitución. La reforma de su artículo 6° –de diciembre 6 de 1977– añadió que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (Rives, 2011). Es decir, que no sólo la manifestación de las ideas es libre, sino que el ciudadano tiene un derecho más: tener acceso a toda la información poseída por cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal. Es decir, que la Administración pública será tan transparente cuanto lo pueda desear la ciudadanía, sin que la persona acredite su interés o justifique el uso de la información, toda vez que el acceso es gratuito. La Administración pública descorrerá sus velos por sí misma mediante mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, y para tal efecto se crearán organismos especializados e imparciales dotados con autonomía operativa, de gestión y decisión. Incluso, la Administración pública, a través de las personas de los “sujetos obligados”, preservará los documentos en archivos actualizados y publicará, a través de los medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

De manera que la transparencia es una prolongación y corolario del derecho a la información que, al mismo tiempo, es la extensión del derecho de imprenta, y la responsabilidad y rendición de cuentas.

Si bien, la transparencia es observable como un problema de eficiencia administrativa por cuanto devela los intrínquilis y la opacidad del mundo burocrático, su valor es mucho más trascendental por tratarse de un derecho nacido de la supresión del absolutismo y el advenimiento de la sociedad moderna. Su conceptualización como principio reclama el conocimiento de esa sociedad cuyos fundamentos en los trabajos de la Asamblea Nacional, como lo observamos, plantean un cambio de 60 grados con referencia a la sociedad estamental precedente. De hecho, la transparencia es su consecuencia a través del derecho de imprenta, que un activista revolucionario define como la libertad en sí del espíritu humano, y uno de los resortes de la libertad civil que descorrió “el velo que ocultaba a la opresión” (Saint-Just, 1791:114).

La transparencia es inexistente sin una Administración pública formalizada con base en deberes, toda vez que funciona bajo una ley que determina sólo hacer lo que se le *permite*. Por lo mismo es *responsable* y debe rendir cuentas de sus actos ante la ciudadanía. De otro modo no tendría que ser transparente, invocando como principio de secrecía que ostenta la *razón de Estado*, soslayando el principio de publicidad. Todo esto, empero, sería imposible si el ser humano no tuviera derechos inherentes a su persona, en este caso, la libertad de pensamiento, y por lo tanto de expresión y de imprenta. No habría, entonces, quien con su derecho esgrimido exigiera información sobre la gestión de los asuntos públicos.

En efecto, la transparencia debe perfeccionar una Administración pública responsable, mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y superar el nivel de la gestión interna. Pero, ¿cuáles son los resultados esperables? Hasta ahora la regla del secreto prevalece, dejando menos margen a la regla de la publicidad. Sin embargo, con el ensanchamiento de la democracia, la regla deberá tender a la publicidad y el secreto deberá ser la excepción –y operar en forma regulada, hasta donde sea posible–. Aún admitiéndose excepciones a la regla de la publicidad, el principio del secreto pareciera cada vez más carente de razón alguna que lo justifique. Sin embargo, todavía existente, perfeccionado y perpetuo, más bien debemos abocarnos a entender al secreto y vigilar sus alcances. La relación de opuestos

entre el secreto y la publicidad es uno de los problemas centrales de la democracia moderna, cuando observa a la Administración pública desde su punto de vista, porque hasta en las repúblicas los administradores públicos tienen secretos que guardar (Dimock y Dimock, 1964:346-348). El control provisto por las democracias es posible cuando los informes del gobierno son completos y veraces, para que ilustren al público, toda vez que es cierto que el gobierno no debe retener informaciones que el público tiene el derecho a conocer.

Hoy en día se corre menos riesgo al abrir la Administración pública a la publicidad, sometiéndola a la influencia de los grupos de presión, que perpetuar un régimen de secreto. El principio de publicidad es igualmente un antídoto a la tendencia tecnocrática de la Administración pública porque puede prevenir los errores resultantes de consideraciones puramente técnicas, habida cuenta de que las decisiones se aplican a los hombres, no a las cosas. Asimismo, hay que resaltar que la transparencia es una forma de conocer la realidad administrativa, pues gracias a ella las faltas y extravíos en los procesos administrativos emergen claramente y se pueden corregir con la intervención oportuna de los órganos de control. Según lo aprecia un autor, la publicidad permite a la administración purificarse, guardar contacto con los administrados y reformarse (Debbasch, 1972:663-664).

6. Epílogo

El secreto está más formalizado hoy en día, pero bajo nuevas modalidades, algunas que son exitosamente evasivas, y en ciertos aspectos es más recóndito que antaño. Su estudio, asimismo, actualmente es amplio y erudito, pero limitado a su efecto sobre la transparencia, así como a su influjo sobre la misma. Pero como antaño se ha resignado a no penetrar en el “proceso de fabricación”, renunciando a auscultar la anatomía administrativa, así como sus procesos fisiológicos. Aún no aparece el talento que antaño develó al secreto y lo mostró como el conjunto de fuerzas motrices del Estado actuando en la sombra. Se

necesita de más politólogos y administradores públicos interesados en estudiar y entender al secreto, pues de otro modo no comprenderemos del todo a la transparencia.

El propósito que dio vida a este trabajo es la identificación y desarrollo los principios conceptuales de la transparencia en la Administración pública. Como lo hemos podido observar a través de las páginas precedentes, esos principios están plasmados en los derechos del ser humano y la ciudadanía, así como en deberes de la Administración pública. Los *derechos* son los propios de libertad de pensamiento, de expresión y de imprenta; los *deberes* se refieren a la responsabilidad en la administración del Estado y a la rendición de cuentas de los servidores públicos. Se trata de la *sindéresis*, de los primeros y supremos principios que rigen el devenir de la Administración pública de nuestros días, que la hacen diversa, en efecto, de la precedente a la que reemplazó.

7. Fuentes de información

- Al Ghazali [circa 1105] (1964), *Book of Counsel for Kings (circa 1005-1111)*, Londres, Oxford University Press.
- Anónimo (no fechado), "El secretario de Estado y del Despacho instruido", en Escudero, José Antonio (1976), *Los secretarios de Estado y del despacho*, cuatro tomos, IV, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- Bobbio, Norberto [1985] (1999), *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, Jean (1583) (1970), *Les six livres de la République*, Alemania, Scientia Verlag Aalen, facsímil.
- Bonnin, Charles Jean (1821), *Doctrina social*, Madrid, Imprenta de Don Antonio Martínez.
- Britaine, William de (1726), *Human prudence; or the Art by which a man may raise himself and his fortune to grandeur*, Dublin, Samuel Fairbrother.
- Bury, J. M. [1913] (1941), *Historia de la libertad de pensamiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Clapmarii, Arnold (1640), *De arcanis rerumpublicarum, Lugduni Batavorum*, ex Officina Iacombi Marci.

- Debbasch, Charles (1972), *Science administrative*, París, Dalloz.
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de agosto de 1789, en Sánchez Viamonte, Carlos (1956), *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dimock, Marshall and Gladys Dimock (1964), *Public Administration*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Donato, Nicolás de [1760] (1904), *El hombre de Estado*, México, Tipografía popular.
- Ellul, Jacques (1974), *Autopsia de la revolución*, Madrid, Unión Editorial.
- Ferrari, Giuseppe (1860), *Histoire de la raison d'Etat*, París, Michel Levy Freres, Libraires-Editeurs.
- Fischbach, Oskar Georg (1968), *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional.
- Frontinus [circa 84 d.C.] (1950), *Stratagems*, Londres, William Heineman LTD.
- Galnoor, Itzhak (1975), "Government Secrecy: Exchanges, Intermediaries and Middlemen", en *Public Administration Review*, vol 35, núm. 1, Washington, ASPA.
- Goldschmitt, Maure (1951), "Publicy, Privacy and Secrecy", en *The Western Political Science Quarterly*, vol VII, núm. 3, Estados Unidos, The Academy of Political Science.
- Habermas, Jürgen [1962] (1981), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Imaz, Eugenio (1941), "Estudio preliminar", en varios, *Utopías del Renacimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kai-Kaus [1082] (1951), *A Mirror for Princes*, Londres, The Cresser Press.
- Kropotkine, Pedro [1909] (1967), *La gran revolución*, México, Editora Nacional.
- Lafayette, Marie-Joseph [marqués de] (1781), "Proyecto de declaración de los derechos del hombre y el ciudadano", en Carlos Sánchez Viamonte (1956), *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), *Diario Oficial de la Federación*, martes 11 de junio.
- Lipsio, Justo [1589] (1997), *Políticas*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Mirabeau, Honoré Gabriel Riquetti [conde de] (1789), "Proyecto de declaración de los derechos del hombre y el ciudadano", en Sánchez Viamonte, Carlos (1956), *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Mora, José María Luis [1937] (1963), "Sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios", *Obras sueltas: Ciudadano Mexicano*, México, Editorial Porrúa.
- Naudé, Gabriel (1639), *Considerations politiques sur coupes d' État, sur la copie de Roma*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1987), *Administration as Service the Public as Client*, Paris, OECD.
- Paine, Thomas [1795] (1990), *Disertación sobre los primeros principios del Gobierno*, Madrid, Editorial Tecnós.
- Palafox y Mendoza, Juan (1946), *Ideas políticas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez de Prado, Lorenzo [1617] (1958), *Consejo y consejero de príncipes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Rives, Roberto (2011), *La reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rourke, Francis (1957), "Secrecy in American Bureaucracy", en *Political Science Quarterly*, vol. 72, núm. 4, Estados Unidos, The Academy of Political Science.
- Rowat, Donald (1965), "How much Administrative Secrecy", en *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 31, núm. 4, Canadá, Canadian Political Science Association.
- Saavedra Fajardo, Diego [1640] (1976), *Empresas políticas: idea de un príncipe político cristiano*, dos tomos, II Madrid, Editora Nacional.
- Saint-Just, Louis-Antoine-Léon [1791] (1965), *El espíritu de la revolución*, Buenos Aires, Malinca S.A. Editora.
- Sari Mehmed Pasha [1720] (1935), *Ottoman Statecraft: the Book of Counsel for Vezirs and Governors*, Princeton, Princeton University Press.
- Schmitt, Carl [1921] (1968), "La dictadura", Madrid, *Revista de Occidente*.
- Sieyès, Emmanuel [1788] (1989), *Ensayo sobre los privilegios*, México, Comisión Nacional de Ideología, Partido Revolucionario Institucional.
- Sieyès, Emmanuel [1789], "Proyecto de declaración de los derechos del hombre y el ciudadano", en Sánchez Viamonte, Carlos (1956), *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thompson, Dennis (1999), "Democratic Secrecy", en *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 2, Estados Unidos, The Academy of Political Science.

Weber, Max [1921] (1966), *Economía y sociedad*, dos tomos, II, México, Fondo de Cultura Económica.

Zarco, Francisco [1916] (1987), *Historia del Congreso Constituyente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, facsímil.