



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Uvalle Berrones, Ricardo
Valor de la transparencia en México
Buen Gobierno, núm. 11, julio-diciembre, 2011, pp. 33-47
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660530004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Valor de la transparencia en México

Por Ricardo Uvalle Berrones

RESUMEN

El autor examina la transparencia como uno de los valores más distintivos de la democracia moderna, y por tanto la define como una política pública que permite fortalecer la relación gobierno-ciudadano a través de un mejor control y vigilancia en el ejercicio del poder, haciendo de la publicidad un instrumento que permite disminuir las áreas de opacidad, así como la tendencia al secreto y el hermetismo en los asuntos públicos. Además, reflexiona sobre el caso de México y explica la manera en que la transparencia fue construyendo sus bases institucionales y utiliza datos empíricos para situar su impacto actual, así como sus alcances y limitaciones.

Palabras clave: Transparencia, Administración Pública, Democracia Moderna, Ciudadanos, Asuntos Públicos.

The author examines the transparency as one of the most distinctive values of modern democracy, and therefore he defines it as a public policy that strengthens the relationship government-citizen through better control and monitoring in the exercise of power, making the publicity a tool to reduce the areas of opacity as well as the tendency to secrecy in public affairs. In addition, he reflects on the case of Mexico and explains how transparency was building its institutional bases and uses empirical data to locate its current impact, and its scope and limitations.

Keywords: Transparency, Public Administration, Modern Democracy, Citizens, Public Affairs.

INTRODUCCIÓN

La estructuración del poder es producto de un conjunto de actores, procesos y estrategias que tienden a resguardarlo y preservarlo sobre la base de prácticas no públicas. Es el caso de los gobiernos monárquicos y autoritarios, los cuales tienen como objetivo gobernar súbditos, no ciudadanos. La apertura del poder, así como su publicidad, no han sido procesos mecánicos ni transversales que se concreten de modo inmediato. Ha sido necesario recorrer caminos hacia la cima que indican la dificultad para que los aparatos del Estado sean abiertos y transparentes.

Por tanto, la transparencia, adquiere en la sociedad contemporánea, la categoría de política pública para que sea entendida como un asunto de relación directa entre los ciudadanos y el Estado, valorados como los actores centrales que generan interacciones que obligan a mejorar la capacidad de respuesta institucional con base en los valores y prácticas de la democracia. Esto significa que la transparencia ha recorrido expresiones de valor para convertirse en una estrategia pública que ha de ampliar y fortalecer la convivencia democrática en los espacios colectivos. Si el poder tiende a la transparencia, significa que la cultura de la publicidad tiene efectos favorables para que los ciudadanos estén cercanos al Estado. Si éste es refractario a la publicidad, la transparencia puede quedar envuelta en las prácticas del secreto, la opacidad y el hermetismo. Con el vigor de los espacios públicos democráticos, es factible avanzar por la senda de un poder abierto y visible.

En el caso de México, la transparencia vive momentos de prueba para que sea comprendida, interiorizada y practicada como una política pública. Hay avances, pero los riesgos de que sea vulnerada no están lejanos, más aún, cuando el poder estatal se resiste a su plena adopción como una forma de respuesta que acerca y comunica con elementos de evaluación, a los ciudadanos con los archivos gubernamentales. La transparencia se desarrolla sobre polos de tensión que se condensan en la tendencia no democrática para abrir con restricciones los expedientes gubernamentales a los ciudadanos y el imperativo para que la sociedad, la opinión pública y los ciudadanos conozcan y evalúen el desempeño de las instituciones del Estado mexicano.

La hipótesis del presente trabajo es que la transparencia en México se ha convertido de valor relevante en imperativo de un tipo de acción institucional que contribuye a democratizar el ejercicio del poder, pero que existen restricciones que limitan su eficacia, con lo cual no es factible entenderla al margen de la correlación de fuerzas que se enlaza con los procesos del necesario cambio democrático y las reacciones autoritarias que subsisten, moviéndose en dirección contraria a su plena vigencia.

1. FUNDAMENTO DEL SECRETO, LA OPACIDAD Y EL HERMETISMO

El secreto es la vía para que los fines del poder estatal no sean objeto de divulgación a favor del pueblo. Ello incluye que la información sea resguardada utilizando para ese fin, técnicas para elaborar archivos inaccesibles a los gobernados codificar los expedientes a los que tienen acceso los gobernantes y los cuadros administrativos que conocen de su existencia e importancia. El secreto es consustancial al valor de la política y ésta cómo técnica del poder, se orienta por prácticas que tienden hacia la lucha entre los adversarios para dar vida a la lógica de ganadores y perdedores. El secreto es eficaz en la medida que los asuntos políticos y las estrategias del Estado se resguardan en círculos estrechos en los cuales se preparan para hacer vigente las decisiones y actividades que restringen el acceso del público a la situación que guardan los asuntos colectivos. Ocultar a los demás qué se hará y por qué debe hacerse, es fundamental para que tengan éxito las acciones que se emprenden desde las oficinas gubernamentales.

Una vertiente a destacar en los fines del poder estatal es la opacidad, ya que no se explica sin referencia a la cultura del secreto desde el momento en que para los gobernados, hay como respuesta, el claroscuro sobre los asuntos gubernamentales. La opacidad es una forma de respuesta que consiste en que no hay iluminación que permita llegar al trasfondo de los expedientes que el poder integra sobre la base de luces y sombras que impiden conocer qué sucede con los asuntos de carácter general. La opacidad impide penetrar en la forma, contenido y materia de los asuntos estatales porque donde prevalecen las luces y sombras, no es factible tener un conocimiento diáfano

Es con la formación del Estado moderno durante el Renacimiento italiano, la razón de Estado se invoca para destacar la importancia de que la información gubernamental sea objeto de la opacidad y así favorecer el ambiente de la política que se rige por el secreto, la opacidad y el hermetismo. Si con la razón de Estado se asegura el derecho a la dominación política atendiendo a la preservación y conservación de los intereses primordiales del Estado como un sistema vigoroso de poder, es fundamental la formación de las capacidades directivas, administrativas, burocráticas y gubernamentales que aseguren la conservación del poder atendiendo a la efectividad del mismo. La conservación del Estado es el fin primordial de *El Príncipe*, es decir, del responsable político de la integridad del Estado y para esa empresa, despliega estrategias basadas en argumentos, juicios y pericias que tienden al desarrollo de las fuerzas propulsoras del poder, dado que éste se relaciona con la dominación exitosa de los gobernados para dar vida al arte de gobernar.

Ello implica que se ejercen tareas de gobierno para fortalecer su vigencia y eficacia, utilizando la racionalidad de la oficina, la cual se caracteriza por el dominio de las destrezas y habilidades que sustentan la vigencia del poder. La racionalidad de la oficina (Weber, 2007:78- 81) es fundamental

para diseñar las prácticas de opacidad que permiten al gobierno de la sociedad hacer efectiva la máxima de que el poder del Estado no sólo se conquista, sino que se incrementa y reproduce sobre la base del secreto, dado que es una vertiente de la opacidad. Por ello la razón (Settala, 1988:45) de Estado es punto toral en la visión y conservación del mismo, dado que exige sapiencia y pragmatismo a fin de que sea asegurada con capacidad política y pericia administrativa, ya que permiten la conservación exitosa del Estado.

De este modo, la razón de Estado es la tecnología del poder que indica cómo utilizar los medios para gobernar y administrar de forma tal que las fuerzas internas del Estado se nutran con la eficacia de las acciones que se emprenden. En este caso, la información que se produce tiene como objetivo que no sea divulgada en términos públicos, para evitar que los adversarios no puedan conocer las estrategias y movimientos del poder estatal.

Otra vertiente del secreto es el hermetismo, que se caracteriza por la existencia de ambientes impenetrables del poder, desde el momento en que la centralización se impone mediante la racionalidad administrativa, a los propósitos de conocer con detalle la información que se produce en las oficinas gubernamentales. El hermetismo es alimentado con la sistematización de la información y el diseño de procedimientos a cargo de expertos que saben cómo aplicar candados —claves, nomenclaturas, códigos— cuando el objetivo es no divulgar un ápice la información que el Estado produce.

Por eso la eficacia del secreto se enlaza con la opacidad y el hermetismo para evitar que la información alcance la categoría de bien público, es decir, de bien accesible, abierto y visible a los gobernados. Para el poder, el trípode secreto, opacidad y hermetismo son la válvula de seguridad que contribuye a que el Estado no sea expuesto a las exigencias de la transparencia, misma que se enlaza con los valores, prácticas y procesos de la democracia moderna.

2. EFICACIA DE LA DEMOCRACIA

La vigencia de la democracia en términos de balance, redistribución y correlación de fuerzas se asocia con su grado de eficacia, lo cual implica el modo en que los arreglos institucionales (Valadés, 2003:2) organizan no sólo al poder sobre la base de la participación, la representación y la deliberación, sino que permite frenar y desactivar los puntos medulares del trípode dado por el secreto, la opacidad y el hermetismo. La democracia es también un sistema de poder que funciona tomando en cuenta agendas, compromisos, tiempos y procedimientos para llevar a cabo la atención y solución de los problemas colectivos.

En este caso, la sociedad, los ciudadanos y el Estado concurren para que el diseño del orden jurídico y político sea fruto de interacciones, diálogos y acuerdos que dan como resultado la definición de las reglas del juego que se necesitan para asegurar la administración y el gobierno de la vida colectiva. El vigor de la democracia se enlaza con dos elementos concomitantes: el espacio público y la publicidad.

El espacio público es el conjunto de sitios abiertos y comunes que las personas aprovechan para establecer relaciones de comunicación e intercambio para dar vida a los asuntos comunes (Fox y Miller, 1999:17). Es un espacio que da vida a las interacciones que condensan a distintos actores

y grupos interesados en compartir ventajas sobre un marco derechos y obligaciones. Es también el lugar donde se asientan los poderes y las autoridades públicas que son el eje de la gobernación de la sociedad.

Por su parte, la publicidad (Rabonikof, 2005:28-29) implica que se hace del conocimiento de los ciudadanos la información que se relaciona con los asuntos colectivos y por tanto, el poder está obligado no sólo a informar, sino a ser transparente. La publicidad alude a que la información divulgada es un bien colectivo y en consecuencia, tiene que garantizarse que lo realizado poder estatal no quede en la penumbra ni en los claroscuros. La ventaja de la publicidad consiste en que el público ciudadano tiene la oportunidad de conocer y exigir información sobre el desempeño de las autoridades constituidas en los espacios públicos.

Por eso en las democracias modernas la Constituciones políticas, los códigos, los estatutos, las leyes y los reglamentos se entienden como un conjunto de disposiciones formales que garantizan la vigencia de los derechos y las obligaciones para que sean más efectivos. Se garantiza así, que las libertades civiles y las libertades políticas sean el medio que permite a los habitantes de la sociedad civil desenvolverse con mayor certidumbre en la esfera productiva, social y pública que les corresponde. De igual modo, el poder público (Rawls, 1999:135) queda sujeto a un universo de funciones y límites para que sea la palanca que regula la vida privada y colectiva asegurando la vigencia del orden público.

Con las reglas del juego de la democracia, los ámbitos privado y público tienen mejores formas de comunicación y eso facilita un mejor desempeño de la economía de mercado (Uvalle, 2003:312), la cual necesita que la información que se produce, intercambia y aplica sea producto de las prácticas de la transparencia entendida como la factibilidad de que el poder no es ajeno, distante o adverso a los ciudadanos, sino que su desempeño (North, 1993:141) institucional es similar al de una caja de cristal que permite conocer lo que está adentro y no a una “caja negra” en la cual se desconoce lo que allí sucede. En este marco de complejidad institucional se ubica la relevancia de la transparencia, dado que tiene contenido valorativo, normativo y decisonal a favor de que se conozca desde la sociedad qué hace el Estado y cómo pueden los ciudadanos con base en las reglas y procedimientos del Estado de derecho, tener un mejor acceso a la información público – gubernamental que produce, sistematiza y archiva.

3. RELEVANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD

La transparencia es un derrotero efectivo para evitar que el Estado se sustraiga al escrutinio y vigilancia de los ciudadanos, desde el momento en que su proclama se relaciona con el derecho que tienen para conocer qué hace y al mismo tiempo evaluar su forma de desempeño con base en la autoridad, los recursos fiscales y las políticas públicas. La importancia de la transparencia (Aguilar, 2007:17) consiste en que puede contribuir a que la vida institucional del Estado no sea regida por la opacidad ni las penumbras que son propias de los sistemas de poder que se resisten a ser conocidos desde la vida comunitaria. En este sentido, la democracia es el substrato que permite a la transparencia erigirse en una política pública que abre el camino para conocer y evaluar hasta

donde sea posible, las entrañas del poder estatal. En consecuencia, el poder democrático no riñe con la transparencia y acepta que los ciudadanos lo vigilen por cuanto que tiene a su cargo la administración de los recursos de la sociedad y tiene en consecuencia, la obligación de obrar con apego a la responsabilidad que impone en mandato republicano.

Con ello los gobernantes y los gobernados forman parte de los arreglos institucionales que se orientan a garantizar que la información que se produce en el seno de las oficinas administrativas y burocráticas no sea objeto de una mayor opacidad. En la democracia la relación del Estado con los ciudadanos tiene como ámbito central el espacio público. Éste no es territorio exclusivo del Estado, sino que también en él se ejercen los derechos de los ciudadanos y en ese sentido, la sociedad civil queda protegida por él mismo, porque se integra por ciudadanos, no por súbditos. No hay en este sentido, motivo para que se confundan la sociedad y el Estado porque en el mundo moderno se establece la diferenciación de sus ámbitos de competencia y responsabilidad.

El mundo oficial del Estado es una parte del espacio público que tiene bajo su adscripción y regulación, utilizando para ello normas, atribuciones, órganos y responsables para el ejercicio de la gestión pública. El mundo de lo público de la sociedad es todo aquello que es distinto pero no adverso al Estado y está dado por los espacios comunes, sitios abiertos y convivencia plena con sujeción a reglas de orden general y universal.

El mundo oficial del Estado es una parte del espacio público que tiene bajo su adscripción y regulación, utilizando para ello normas, atribuciones, órganos y responsables para el ejercicio de la gestión pública. El mundo de lo público de la sociedad es todo aquello que es distinto pero no adverso al Estado y está dado por los espacios comunes, sitios abiertos y convivencia plena con sujeción a reglas de orden general y universal. Una vez que el espacio público se consolida como un espacio de todos y es común a todos, la práctica de la transparencia emerge para que los ciudadanos puedan exigir al poder que sea más abierto y comunicativo, a fin de erradicar las luces y sombras que son propias de los Estados renuentes al control y vigilancia de lo que realizan en “nombre del interés público”.

En apoyo de la transparencia, la publicidad es una fórmula institucional que permite diluir las zonas de secrecía y opacidad que caracteriza al poder que se cimienta en la cultura de la verticalidad y hace de ésta, la razón de su existencia. Cuando el poder no es objeto de vigilancia y escrutinio por efecto del diseño institucional, incurre en conductas faraónicas y desarrolla sus tareas sin cuidar la positividad del derecho y la voluntad política de los ciudadanos para que sea su desempeño institucional tenga naturaleza cristalina.

Por eso la publicidad (Rodríguez, 2007:40) se asocia con la transparencia, dado que contribuye en medio de las restricciones que también nacen con el

poder político, se avance para satisfacer las demandas que se orientan para exigir que la información generada por las oficinas burocráticas sea objeto de divulgación. Con la publicidad del poder formalizada en pesos y contrapesos que hacen funcionar con mayor eficacia a los regímenes políticos democráticos, los gobernantes y administradores del Estado no tienen terreno abonado para incurrir en prácticas patrimoniales, dado que hay sanciones cuando esos hechos suceden. Se evita a la vez, que se alejen de los gobernados desde el momento en que carecen de exigencias horizontales para ejercer el poder. La publicidad es el piso pavimentado de la transparencia y ésta ha sido adoptada como parte de los arreglos institucionales al limitar que la organización y el ejercicio del poder sean unilaterales, irresponsables y alejados de los deseos de los ciudadanos.

De este modo, la postura a favor de la información no divulgable por “imperativos de Estado” pierde terreno en la medida que los vientos de la democratización arrecian para evitar que la operación de los Estados en materia de políticas públicas no sea susceptible de conocerse desde la sociedad y evaluarse desde la multiplicidad de foros que fungen como toma de conciencia sobre lo que hace el Estado. La transparencia alude a un modo de vida en el cual las instituciones del Estado tienen que ser visibles a la sociedad para evitar dudas que erosionan la legitimidad que produce con sus decisiones, acciones y resultados obtenidos. La visibilidad del poder desde la transparencia, está incompleta cuando hay dudas de su efectividad en términos de que se convierta en parte regular de su desempeño institucional. Con la vigencia de la transparencia para dar vigencia a la política pública que condensa el derecho de acceso a la información, entendido como un medio que contribuye a que los ciudadanos.

4. MÉXICO: EL CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA

Por tradición, cultura y práctica, el ejercicio del poder ha sido disímbo, es decir, se nutre de condiciones diversas que influyen en su concepción y comportamiento. Esto significa que los valores de la verticalidad, la burocratización, el mando unipersonal y la opacidad han caracterizado más desde hace 190 años, con el inicio del México Independiente. Aún más: desde la conquista española se cultiva la práctica del secreto, la opacidad y el hermetismo sobre todo en el periodo de los Borbones, en el cual se lleva a cabo la centralización del poder sobre la base de la racionalidad y eficacia administrativa. Como herencia española, las costumbres y hábitos del poder desde la etapa independiente, destacan junto con la verticalidad y la centralización extremas, la cultura del secreto, el hermetismo y la opacidad hasta que en el año 2002, se expide la Ley Federal de Acceso a la Información Pública – Gubernamental Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, mientras que el Reglamento de esa Ley se expide el 11 de junio de 2003 para dar vida al derecho de acceso a la información, creando para ello el Instituto Federal de Acceso a la Información el 24 de diciembre de 2002 (Secretaría de Gobernación, 2003).

Este ha sido el foco central para situar las tendencias que explican por qué los gobernantes evadieron durante más de un siglo que el ejercicio del poder fuese más visible. En la lógica del poder monárquico que las instituciones de la vida independiente asimilan hasta convertirla en el trasfondo de las decisiones de Estado, el secreto, la opacidad y el hermetismo han sido el modo de

vida más conspicuo que se arraiga con base en una práctica del poder que ha sido alimentada hasta 1977 por un sistema político autoritario. Esto significa que el ejercicio del poder no había sido competitivo, sino excluyente con lo cual se conforma un sistema político no habituado a competir, rendir cuentas y menos a ser transparente. Los años álgidos de ésta situación tienen un camino de larga secularización que comprende del siglo XIX y hasta 1970, tiempo en el cual se toma conciencia por parte de la clase política de la necesidad de abrir el sistema político de manera gradual.

Por eso la cultura del secreto, la opacidad y el hermetismo se han enraizado no sólo como regla institucional, sino a partir de normas informales que privilegian la discrecionalidad y la ausencia de responsabilidad política ante los ciudadanos. Lo anterior se desarrolla en buena medida debido al poder del presidencialismo que, con sabor borbónico —verticalidad, centralización, opacidad, autoritarismo, ocultamiento— da paso al ejercicio de las facultades metaconstitucionales que corroboran el papel del la presidente de la República en el arbitraje y solución de los problemas del país sobre la base de relaciones informales (North, 1993:58) de poder que daban vida a las reglas no escritas.

La figura del presidente todopoderoso y “fiel de la balanza” da lugar a un sistema de gobierno que se impone como estructura y práctica del poder a lo largo y ancho del país. De este modo, el secreto, la opacidad y el hermetismo han tenido terreno fértil para crecer y desarrollarse como un mal público que aleja al Estado de los ciudadanos. No obstante lo expuesto, desde 1988 inicia en el país un conjunto de procesos que conllevan a que la lucha por el poder sea más abierta, intensa y competitiva. En este sentido, hay acontecimientos que abren las compuertas del poder y empiezan a diluir la cerrazón política a partir de 1997, tiempo en el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados y en el año 2000 se consuma la alternancia en el poder cuando el PRI pierde la presidencia de la República. Estos acontecimientos aceleran los procesos de democratización iniciados desde los años setenta y con ello, el sistema político inicia una etapa que se caracteriza más por la transparencia alimentada por tendencias que impulsan la apertura y la publicidad.

En esta lógica, la transparencia responde a la visión y valores del poder democrático para diluir el trípode del secreto, la opacidad y el hermetismo, hasta adquirir la categoría de política pública que permite regular con incentivos positivos —derecho al acceso a la información, consulta de archivos, solicitudes de información, derecho de inconformidad ante autoridades omisas— y negativos —sanciones a sujetos obligados cuando no responden a la positividad de la reglas públicas— los vínculos del Estado con los ciudadanos en un punto estratégico como es la apertura de los archivos y expedientes que otrora eran inaccesibles a la sociedad civil. El secreto, la opacidad y el hermetismo han sido una norma de conducta en las esferas del poder y se ha extendido como un conjunto de raíces que crecen en los diferentes ámbitos del quehacer institucional, logrando su instalación para evitar que la información que produce el gobierno sea conocida desde la calle, es decir, desde el espacio público fortalecido con la reforma al artículo 6 constitucional para dar vigencia al principio de máxima publicidad (Constitución Política, 2007).

En este sentido de cambio institucional, cabe destacar que el 5 de julio de 2010 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, que transforma al IFAI en Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos destacando los principios de consentimiento, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y respon-

sabilidad. No menos importante es que el 29 de abril de 2011 de modifica el Reglamento Interior de ésta institución para crear la Secretaría de Protección de Datos Personales.

5. GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA

En este punto se destaca con diferentes datos empíricos el comportamiento de la transparencia como política pública, para destacar que sus ventajas se inscriben en contextos asimétricos que reflejan cómo su eficacia está en formación y será plena hasta que las fuerzas que tienden hacia una mayor publicidad del poder logren imponerse a las que se mueven a favor de la opacidad y el hermetismo.

5.1 SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

De septiembre de 2002 a septiembre de 2010 (IFAI, 2010) se han realizado 581,572 solicitudes de información, de las cuales 508,355 han obtenido respuesta, 60,622 han quedado concluidas por falta de respuesta o falta de pago por reproducción de información. Se han interpuesto 31,867 recursos ante el IFAI.

Las instituciones que más consultas reciben son: Instituto Mexicano del Seguro Social (84,552), Secretaría de Educación Pública (27,172), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (20,209), Secretaría de Salud (17,622) y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (17,498).

Por su parte, las dependencias que más han emitido respuestas negativas a las solicitudes por tratarse de información reservada o confidencial son: Servicio de Administración Tributaria (1,549), Instituto Mexicano del Seguro Social (1,319), Procuraduría General de la República (899), Secretaría de la Función Pública (787), y Secretaría de Comunicaciones y Transportes (394).

5.2 PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA TRANSPARENCIA (OPINIÓN PÚBLICA)

La Primera encuesta de acceso a la información pública en México (Pacheco, 2006:11) destaca los siguientes datos:

El perfil de quien realiza las solicitudes por internet está encabezado por el segmento académico (39%), en segundo lugar están los empresarios (19%), en tercero el sector gubernamental (13%), después los medios de comunicación (9%) y otros perfiles (26%).

Para la opinión pública el gobierno debe atender en primer lugar el empleo, en segundo lugar la seguridad pública, en tercer lugar la educación, en cuarto la salud, en quinto la vivienda y el acceso a la información en sexto lugar. Un 38% de la opinión pública considera que la información que genera el gobierno es útil para evaluar su desempeño, en tanto que el 24% considera que la información es útil para tomar decisiones. Por otra parte, 4.4% considera que la información que genera el gobierno es inútil.

El 25% de la opinión pública opina que el gobierno sí debe reservar algún tipo de información; mientras que el 72% opina que no debe hacerlo. Un 89% de la opinión pública considera que tiene derecho a acceder a la información que genera el gobierno; 10% opina que no. Del 89% de personas que respondieron que tiene derecho, 25% opina que el motivo es por ser mexicano, 14% considera que tiene derecho por que paga impuestos, 22% por qué es obligación del gobierno y 27% por los tres motivos anteriores.

El 56% de la opinión pública considera que el gobierno no entrega la información que le solicitan; 25% opina que el gobierno sí entrega la información que le solicitan. El 55% de la opinión pública ha oído hablar del derecho de acceso a la información y 57% ha oído hablar de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Un 42% de la opinión pública considera que la Ley no ha contribuido a transparentar las finanzas públicas; 41% opina que no ha contribuido a abrir los archivos públicos y 56% considera que no ha contribuido a disminuir los índices de corrupción. Por otra parte, 45% estima que la Ley ha servido para que los funcionarios públicos rindan cuentas.

El 15% de la opinión pública indicó que ha solicitado información al gobierno, mientras que el 85% manifestó no haberlo hecho. De este último porcentaje, 84% dice que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 19.5% por que no sabe cómo hacerlo y 10% estima que no le van a entregar la información.

El 79% de la población opina que el acceso a la información no debe costar; 8% considera que sí. Asimismo, 67% de las personas encuestadas no ha buscado información pública gubernamental en internet, 31.5% indicó que sí. 64% de la opinión ha oído hablar del IFAI, no así el 34%. Asimismo, 80% opinan que es necesario que exista un órgano como el Instituto y 7% estima que no.

5.3 CORRUPCIÓN

Durante el primer semestre de 2011, la organización Transparencia Mexicana presentó los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, el cual contiene datos útiles para valorar los cambios en materia de corrupción sobre servicios públicos y trámites. Este instrumento es particularmente útil para evaluar la efectividad de la política de transparencia, dado que sus ediciones (2001, 2003, 2005, 2007, 2010) estudian precisamente un periodo similar al que tiene la vigencia de la Ley de Transparencia.

De una muestra de alrededor de 15 mil familias, el instrumento obtuvo los siguientes datos representativos (Transparencia Mexicana, 2011:6-7).

- Los hogares mexicanos reportaron más de 200 millones de transacciones irregulares para 35 trámites y servicios. En 2007 fueron 197 millones de actos.
- En 2010 el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los 32 mil millones de pesos. En 2007 este costo fue de 27 mil millones de pesos.
- Ello representó un impuesto adicional de más de 14% sobre los ingresos promedio de los hogares mexicanos. En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de

\$165.00. En 2007 el promedio fue de \$138.00. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó 33% de su ingreso.

- De los 35 trámites y servicios seleccionados (desde la recolección de basura hasta trámites ante el ministerio público), 14 redujeron sus niveles de corrupción entre 2007 y 2010.
- En una escala de 0 a 100 dónde a menor valor menor incidencia, la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas, pues pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010. Para años anteriores el dato es el siguiente: en 2001 fue 10.6, en 2003 registró 8.5 y en 2005 alcanzó el 10.1.
- Diez y seis entidades federativas redujeron su frecuencia de corrupción respecto a 2007; en las otras 16 entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó.

Esta breve selección de datos del amplio universo que comprende el Índice, apuntan hacia una especie de estabilización del panorama de la corrupción en México. En efecto, el nivel de corrupción se ha mantenido alrededor del número 10 en la mayor parte de las ediciones del índice. Sin embargo, destaca el año 2003, dónde hubo una disminución significativa al colocarse en 8.5. Este dato puede aceptar diversas lecturas, y una de ellas sería que en el año 2003 disminuyó en casi dos puntos la frecuencia de corrupción dado que su contexto fue precisamente la expedición de la ley de transparencia un año antes.

Por otra parte, si bien los números muestran en términos netos que la corrupción incrementó en volumen y costo, este aumento fue relativamente marginal (de tres décimas) y en él pueden incidir factores de coyuntura como la crisis económica de 2009. En este sentido, puede surgir la hipótesis de que si bien la corrupción no tiene como tendencia su disminución, a partir del surgimiento de la ley de transparencia el nivel de corrupción se ha mantenido estable, pues en 2001 el índice se colocó en 10.6 y en 2010 en 10.3.

5.4 INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

a) Métrica de la transparencia

Se integra por cuatro dimensiones (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010):

- La Calidad normativa: evalúa el marco legal a la luz de la reforma al artículo 6 Constitucional de 2007 y del Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El promedio nacional es de 7.6
- Calidad de la información pública de oficio: revisa 18 portales en cada entidad federativa, D.F. y en la Federación (592 portales en total). El promedio nacional agregado es de 7.8
- Calidad de la respuesta a solicitudes de información: califica el proceso de solicitud y la calidad de las respuestas a 1810 solicitudes de información realizadas en todo el país. El promedio nacional agregado es de 8.2 (proceso y calidad de respuesta)

- Calidad de las instituciones: compara las capacidades institucionales de los órganos garantes en cuanto a recursos humanos, organización, tecnología y financiamiento. El promedio nacional es de 5.7

Los hallazgos generales del estudio muestran un avance importante en la calidad de la legislación y la existencia de capacidades institucionales en prácticamente todo el país. Los datos permiten afirmar que existen portales, que dan respuesta a las solicitudes y existen órganos garantes con grados razonables de autonomía.

Pese a estos avances, otro hallazgo relevante son las asimetrías de la información que se identificaron tanto en la calidad de los portales, los procedimientos de acceso y las capacidades institucionales a lo largo del país. Las asimetrías generan que, en un mismo Estado y bajo la misma ley, diferentes sujetos obligados se comporten de manera diversa, en ocasiones con altas calificaciones, en otras con notables deficiencias. Visto de otra manera, un ciudadano se enfrenta a situaciones muy distintas en el ejercicio del derecho a la información dependiendo de la entidad federativa, la dependencia pública y el tipo de información que solicite.

El estudio encontró que el problema más serio se encuentra en la calidad y exactitud de la información. Los usuarios carecen de mecanismos para verificarla y no existe ninguna consecuencia efectiva por la mala calidad de la información proporcionada. Esto apunta a un problema estructural del Estado mexicano que va más allá de las reformas legales en materia de acceso a la información, y que incluye:

- el fortalecimiento institucional de los órganos garantes y de las unidades de acceso a la información;
- políticas deliberadas para asegurar la calidad de la información y para fortalecer la eficacia de los portales;
- y un ejercicio activo de promoción de la cultura de la transparencia.

b) Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)

Este índice evalúa la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información de nuestro país, tanto la federal como la de todos los estados.

De acuerdo con las calificaciones obtenidas para 2010 (Article 19 y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2010), Guerrero cuenta con la ley más deficiente del país, mientras que el Distrito Federal tiene la mejor legislación. El 52% de las legislaciones reprobaron frente al estándar constitucional y el 72% de ellas están debajo de lo aceptable según el estándar internacional.

Pero más allá de las calificaciones finales, otro de los propósitos del IDAIM es aportar referentes para medir el nivel de protección del Derecho de Acceso a la Información (DAI) en México. Según el IDAIM (Article 19 y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2010), los principales obstáculos para la realización del DAI en nuestro país son los siguientes:

- Falta de mecanismos de designación que permitan garantizar la independencia de las y los comisionados o consejeros.
- Ausencia de una definición clara de sanciones para los funcionarios que no cumplan con las obligaciones de transparencia.

- Complejidad de los requisitos para solicitar información y el elevado costo del acceso a la misma.
- Multiplicación de las restricciones al acceso a la información y la falta de reglas para la difusión proactiva de la información pública, veraz y oportuna.
- Exclusión de algunas organizaciones que reciben financiamiento público, como partidos políticos y sindicatos.

Cabe mencionar que se han reformado algunas legislaciones (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Nuevo León); desafortunadamente algunas de estas reformas no fueron para mejorar. Tal es el caso de la Ley de Guerrero, que ahora incluye la posibilidad de que las resoluciones del instituto puedan ser recurridas por las dependencias ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Esta reforma atenta contra dos de los principios esenciales del acceso a la información: la rapidez y la especialización. Lo anterior se explica porque los tribunales, especialmente los administrativos, pueden tardar meses, incluso años en resolver y no son tribunales especializados en la materia. En este caso se encuentra Veracruz, en donde hace algunas semanas se presentó una iniciativa de reforma con una redacción tan ambigua e imprecisa, que de aprobarse en sus términos actuales, deja abierta la posibilidad para que las resoluciones del instituto dejen de ser definitivas para los sujetos obligados.

Es importante aclarar también que en el transcurso del último año, se han dado intentos de impulsar reformas legislativas en los estados (Sonora, Querétaro, Yucatán, Puebla, Distrito Federal, Veracruz) y a nivel federal. Sin embargo, existen fuertes resistencias y poca voluntad política para concretar reformas progresivas en esta materia.

Es necesario terminar con las asimetrías e incongruencias en las leyes de acceso a la información en nuestro país. Al tratarse de un derecho fundamental de los ciudadanos, el acceso a la información no debe tener modalidades distintas en función del partido que gobierne, la ubicación geográfica o “el estilo personar de gobernar”. Toda persona debe tener la misma certeza jurídica para ejercer su Derecho de Acceso a la información.

CONCLUSIONES

La lucha para desactivar los procesos, raíces y contextos que impiden la vigencia plena de la transparencia en México debe entenderse como un proceso continuo que se ha de acelerar para fortalecer el ambiente democrático que el país necesita. Un indicador de la calidad democrática es sin duda la transparencia, la cual como política pública, tiene que estimularse para que la visibilidad de los asuntos del Estado sea más diáfana. No ha sido fácil el recorrido de la transparencia en el país. La tradición centralista y vertical del poder se niega a morir y con ello, las tendencias en favor del derecho al acceso a la información público gubernamental para ventaja de los ciudadanos, tiene que fortalecerse de modo horizontal para que el poder no sólo sea más público, sino también más responsable.

En la medida que el poder es más público, significa que la transparencia es más efectiva; en la medida que el poder se resiste a ser menos público, la secrecía puede rebrotar para impedir que

Ricardo Uvalle Berrones

Es 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. Actualmente es Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Responsable del Proyecto PAPIIT "Génesis, sentidos y restricciones de la política de transparencia en México: ¿de la opacidad a la publicidad?".

se conozcan los archivos y expedientes que resguardan información que es de interés de los ciudadanos para criticar y evaluar el desempeño de las instituciones del Estado. Una tarea de la transparencia es formar opinión y debate sobre los asuntos a cargo del Estado. De este modo se evita que el poder del Estado sea ajeno y distante de los ciudadanos. Con base en los datos empíricos citados, la transparencia se ha de situar en el mundo de las oportunidades y las restricciones que es propio de las instituciones estatales, gubernamentales y burocráticas. En ningún sentido es un proceso lineal, sino influido por actores gubernamentales y no gubernamentales que se interesan en que no sea una política pública más efectiva. En el momento actual, son más las restricciones que enfrenta la transparencia que las ventajas, ante el riesgo de que en el régimen político tengan éxito las fuerzas que aprietan para frenarla como un derecho de los ciudadanos y por tanto, convertirla en una prerrogativa que favorecería más a los funcionarios al servicio del poder estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, José Antonio (2007) *Transparencia y democracia: claves para un concierto, Cuadernos de Transparencia*, núm. 10. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, México, D.F.
- Article 19 y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (2010) *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. Consultado en <http://www.checatuley.org/resultados.pdf> (última fecha de consulta: 10 de octubre, 2011), México, D.F.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010) *Métrica de la Transparencia 2010*. Consultada en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf> (última fecha de consulta: 10 de octubre de 2011), México, D.F.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. IFAI, México, D.F.
- Fox J., Charles y Hugh Miller (1999) "Normas de investigación en asunto públicos" *Revista Política y gestión pública*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. VIII, núm.1, México, D.F.

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2010) *Estadísticas*. Consultado en: <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> (última fecha de consulta: 1 de octubre de 2010), México, D.F.
- North, Douglas (1993) *Instituciones, cambio y desempeño institucional*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Pacheco, Carolina (2006) *Cultura de la Transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública*. Ed. Libertad de Información-México A.C./Universidad de Guadalajara/Gobierno del Estado de Michoacán, México, D.F.
- Rabonikof, Nora (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, D.F.
- Rawls, John (1999) *El liberalismo político*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2007) *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política, Cuadernos de Transparencia*. Núm. 4. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.
- Secretaría de Gobernación (2003) *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*. Ed. Secretaría de Gobernación, México, D.F.
- Settala, Ludovico (1627) (1988) *La razón de Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Transparencia Mexicana (2011) *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Informe Ejecutivo 2010, consultado en http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf (última fecha de consulta: 1 de julio de 2011), México, D.F.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2003) “Estado y mercado: instituciones fundamentales para la gestión pública en una sociedad democrática”. *Revista Venezolana de Gerencia*, núm.18, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Valadés, Diego (2003) *El gobierno de gabinete*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F.
- Weber, Max (2007) *Sociología de la dominación. Los tipos de dominación*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, España.