



Número especial con los galardonados del
TERCER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

SEGUNDO LUGAR

Transparencia:
¿beneficio o problema para el gobierno? *

Karen Silva Vázquez **

Abstract

La autora analiza la importancia de la transparencia para el desempeño gubernamental. Argumenta que lejos de dificultar la acción de las instituciones públicas, los mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas favorecen una mejor toma de decisiones, un ejercicio de la función pública apegado a la norma y una actitud de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos. Asimismo, propone algunos cuestionamientos que habría que considerar en el fortalecimiento de esta política pública.

Palabras clave

Transparencia, acceso a la información, gobierno, rendición de cuentas.

1. Introducción

La transparencia ha tenido auge a nivel internacional desde hace algunas décadas. Actualmente es común escuchar de ella en distintos círculos sociales, donde no sólo es

* Este ensayo obtuvo el Segundo Lugar en el Tercer Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez" que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Estudiante de noveno semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Participante en 2011 del Proyecto PAPIIT IN306810 "Génesis, sentido y restricciones de la política de transparencia en México: ¿de la opacidad a la publicidad?", que financia la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

mencionada vagamente sino se ha logrado convertir en tema de discusión y debate, debido en parte a las diversas opiniones, puntos de vista e información que cada persona tiene respecto de las repercusiones, implicaciones, avances y retrocesos en la materia.

La transparencia en sí misma es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. Su surgimiento ha provocado una ola de cambios significativos dentro del gobierno y ha sido punto de partida para la creación de leyes y organismos que buscan su fortalecimiento. Sin embargo, es importante cuestionarnos si realmente se han adoptado las medidas, cambios y mecanismos necesarios para lograr su efectivo ejercicio.

En consecuencia, en este ensayo pretendo desarrollar, en primera instancia, el concepto de transparencia para diferenciarlo de otros muy cercanos como rendición de cuentas y acceso a la información, así como describir el contexto dentro del cual surge el sustento legal que la rige en nuestro país. Posteriormente, estableceré algunos cuestionamientos sobre si en la realidad el gobierno encuentra más beneficios que problemas con el surgimiento de la transparencia dada la mayor dificultad de ocultar información, lo cual puede traducirse como un problema adicional a las organizaciones burocráticas.

Finalmente, mencionaré las bondades y ventajas de la transparencia, así como algunos de los desafíos y obstáculos que encuentra su aplicación y que tienen su origen principalmente dentro del gobierno, específicamente en las formas de operación para llevar a cabo su cumplimiento y en la falta de acción para impulsar su avance.

2. ¿Qué es la transparencia?

Se le llama transparencia “al conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental” (Guerrero, 2008:8). En efecto, cuando se alude a la transparencia en los distintos ámbitos y niveles de gobierno se hace referencia a “organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas, y sus resultados” (Vergara, 2005:8).

En otras palabras, la transparencia es un compromiso que establece una organización que forma parte del gobierno para dar a conocer al público que así lo solicite información existente sobre un asunto específico de su actividad. Transparencia es poner al alcance de la sociedad información relativa a la toma de decisiones del gobierno, la forma de su funcionamiento, los modos de operación, los criterios para su actuación, sus procedimientos internos, la administración de sus recursos, así como las actividades específicas y generales que realizan sus funcionarios y empleados públicos.

3. Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

Transparencia y rendición de cuentas son términos que comúnmente se confunden. Si bien son ideas estrechamente relacionadas entre sí, tienen distintos significados. La rendición de cuentas se da cuando los servidores públicos se responsabilizan de sus actos e informan, explican y justifican sus acciones tanto a las autoridades de las que dependen como a los ciudadanos, los cuales deben contar con instrumentos de sanción que deberán aplicar en caso de encontrar un desempeño inadecuado.

La transparencia por su parte se da cuando el gobierno exhibe información a la luz pública sobre su funcionamiento, con la finalidad de demostrar que se ha actuado conforme lo establecido en las leyes.

En tanto que acceso a la información se refiere a “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado” (Aguilar, 2005:13).

4. La transparencia en México

La transparencia en México surge en un contexto de transición democrática, pues si bien el derecho a la información adquirió carácter constitucional desde la reforma política de 1977, tardó décadas en adquirir fuerza y fue hasta el 2002 -con el nacimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)- que se logró construir una base legal mediante la cual se establecieron tres principios básicos:

- La información del Estado es pública y se clasifica como reservada y confidencial sólo en casos excepcionales.
- Se deberá favorecer el principio de máxima publicidad.
- La entrega de información no deberá ser condicionada.

El surgimiento de la transparencia en México se debió también a una ola de modernización administrativa y a factores políticos, sociales y económicos donde los actores internacionales jugaron un papel clave para la adopción de la misma. Ejemplo de ellos son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las fundaciones y organismos multilaterales que ejercieron importante influencia en el país, y que dotaron de recursos a grupos de la sociedad civil que buscaban la consolidación y evolución del derecho de acceso a la información y la transparencia.

Otro factor importante que permitió su surgimiento fue la presión diplomática entre las distintas naciones, pues México buscaba mejorar su presencia internacional, principalmente frente a Estados Unidos.

Asimismo, un último factor fue la presión que se dio por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial -entre otros entes internacionales-, pues pidieron a los países en vías de desarrollo acciones en materia de transparencia, justificando que ello mejoraría e incentivaría en buena medida el clima de inversión para esas naciones.

5. Sustento jurídico

El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado; además fija los principios y bases por los cuales se deben regir la federación y los Estados. Dentro de estos principios se encuentra lo siguiente: toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública, y solo podrá ser reservada temporalmente por las razones que fijen las leyes; deberá prevalecer el principio de máxima publicidad y la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida; toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos; y se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos (CPEUM, 2012:7).

En el mismo artículo sexto se señala que los procedimientos se sustanciarán ante órganos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Por su parte, los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos (CPEUM, 2012:7).

La LFTAIPG surge con base en el artículo señalado, y es modificada en el año 2007 debido a una reforma de gran trascendencia, donde uno de los puntos principales giró en torno a la protección de los datos personales y la información concerniente a la vida privada de las personas.

Asimismo, en su artículo 33 la LFTAIPG establece la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI)¹:

¹ A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información

Esquema 1. Datos generales del IFAI

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que se encuentra al servicio de la sociedad y se encarga de:

- 1.- Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental.
- 2.- Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal.
- 3.- Resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

Está integrado por cinco Comisionados, designados por un periodo de 5 años.

Funciones: expedición de lineamientos y criterios en materia de clasificación de la información gubernamental y protección de datos personales, así como en la resolución de los recursos de revisión que las personas interpongan en contra de negativas de acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia con base en la LFTAIPG, 2012

6. Alcances y limitaciones de la transparencia en México

Es pertinente establecer algunos puntos que abrirán paso a cuestionamientos que considero importantes y controversiales.

El primero de ellos se refiere al papel del gobierno en torno a la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Al respecto, cabe recordar que una de las tareas fundamentales del IFAI consiste en promover el derecho de acceso a la información y, sin embargo, en México la ciudadanía cuenta con muy poca orientación sobre los mecanismos para realizar solicitudes, lo que trae consigo una baja demanda. Aquellas personas que hacen peticiones encuentran en las respuestas emitidas inconvenientes importantes: la información en muchas ocasiones resulta poco clara y no se puede manejar, los formatos en los cuales se presenta son complicados y el lenguaje utilizado muy complejo. Si la información no se puede utilizar, reutilizar, compartir y entender, resulta información hueca e inservible y no se cumple de manera real y efectiva el ejercicio de este derecho.

Ahora bien, ¿cómo realiza el gobierno la promoción efectiva del acceso a la información?, ¿cuáles son las acciones que el gobierno adopta para que el ciudadano entienda y ejerza

sus derechos?, ¿cómo se puede lograr que las autoridades informen y capaciten a los ciudadanos acerca de los beneficios que trae consigo el ejercicio del derecho de acceso a la información, si ello implica una pérdida del poder por parte de las autoridades, desde el punto de vista que la información es poder?, ¿cómo se puede incentivar al ciudadano a que solicite información?, ¿las autoridades encuentran en la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información algún beneficio?

No existe una respuesta universal que conteste tales cuestionamientos, pero trataré de desarrollar brevemente algunos argumentos que puedan responder a los mismos.

7. El gobierno y la promoción del acceso a la información

La LFTAIPG y el IFAI constituyen los elementos institucionales que el Estado ha creado en la materia, pero no basta con ello. Si bien ha sido un gran avance tomando en cuenta que anteriormente los gobiernos podían actuar discrecionalmente y sus decisiones y acciones no eran materia de escrutinio público, en México no se han logrado los alcances esperados: la existencia de un marco normativo y de un órgano especializado en materia de transparencia son los cimientos, pero para lograr una operatividad real se requieren en el país más que leyes, se necesitan condiciones que permitan utilizar los mecanismos existentes y con ello generar un cambio significativo.

A la fecha no se han realizado acciones contundentes para informar y capacitar a la ciudadanía en materia de cultura de transparencia y acceso a la información. Y es que a los gobiernos les resulta incomodo e inconveniente abrir paso a que la ciudadanía observe cómo es que actúan, particularmente cuando pueden encontrar registro de irregularidades y malos manejos.

Cabe destacar que el ámbito de gobierno es sumamente amplio, y no es posible afirmar que en su totalidad se actúa corrupta e impunemente. Si bien las prácticas malintencionadas son comunes, no todos los servidores públicos actúan bajo ese principio y aquellos que si lo hacen se convierten en obstáculo para la consolidación, desarrollo y

evolución de la transparencia por una razón clave: resultarían perjudicados (sus intereses peligrarán, perderán poder y su actuación discrecional o ilegal se verá reducida).

Del otro lado de la moneda, la transparencia se convierte en oportunidad para que los servidores públicos responsables, competentes, honestos, preparados y calificados expongan sus criterios de decisión y sus actividades de trabajo a la luz pública.

8. ¿Cómo se incentiva al ciudadano a que solicite información?

La respuesta a este cuestionamiento es compleja, pues lo que anima a un ciudadano a solicitar información varía ampliamente dependiendo de los intereses de cada persona. Sin embargo, mencionaré dos razones que considero podrían incentivar a los ciudadanos a solicitar información y a participar en el proceso de consolidación de la transparencia:

- Primera: el ciudadano tiene la capacidad de ejercer su derecho al voto, el cual es un elemento que premia o castiga al gobierno. En la medida que se cuente con información acerca de la gestión realizada por los gobernantes, el ciudadano podrá ejercer su derecho al voto con bases.
- Segunda: la sociedad civil se puede convertir en motor de cambio, ya que si ésta se encuentra organizada e informada puede exigir a los gobiernos el cumplimiento oportuno, eficiente, efectivo y transparente de sus acciones, además de que con ello el Estado legitimaría sus acciones y crearía un vínculo de cooperación con los ciudadanos.

9. Beneficios de la transparencia para las autoridades públicas

Una de los argumentos que pone en duda la conveniencia de la transparencia para el gobierno es el siguiente: “La transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización” (...) “Representa un nuevo costo en recursos humanos y materiales que podrían ser utilizados en función de las prioridades de la

dependencia, y la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios siempre sometidos a problemas apremiantes” (Vergara, 2005:6).

En efecto, la transparencia implica un trabajo adicional de adaptación dado que se requiere una burocracia preparada, organizada y capaz de dar respuesta a las demandas de información. Y es que además de intensificar los esfuerzos administrativos, se necesita realizar un giro total dentro de las organizaciones públicas en todos sus ámbitos, pero principalmente en el elemento humano, pues el personal actúa por medio de rutinas, hábitos y pautas ya establecidas, por lo que se mostrará reacio a los cambios. Cabe resaltar algo importante en este punto: la transparencia y la rendición de cuentas no son asunto de libre elección, el servidor público no puede simplemente negarse a actuar bajo esos principios porque sería acreedor de sanciones; en este sentido, son una obligación del Estado y el acceso a la información un derecho ciudadano.

Ya he mencionado algunos de los “problemas” que el gobierno debe atender para lograr la consolidación, evolución y aplicación real de la transparencia. Ahora es importante mencionar los beneficios que ella trae consigo para las instituciones públicas y para la ciudadanía:

“El acceso a la información y transparencia gubernamental vuelven mas eficaces a las instituciones porque ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan”. (Vergara, 2005:6).

(...) “La transparencia es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común”. (Vergara, 2005:27).

En esta lógica, la transparencia es un elemento preventivo y correctivo para la corrupción, ya que ayuda a evitar y en su caso reencausar acciones que van en contra de los objetivos organizacionales. Por otra parte, la transparencia sirve como mecanismo generador de confianza en la ciudadanía, lo cual aumenta las posibilidades de que ésta

apoye las políticas de gobierno: un Estado transparente es un Estado que goza de un alto grado de legitimidad.

En suma, la transparencia es un mecanismo que le permite no sólo a los ciudadanos sino también a los gobiernos, identificar a tiempo los errores que se están cometiendo y corregirlos.

10. Conclusiones

De lo expuesto es posible concluir lo siguiente:

- El objetivo de dotar a los Estados de transparencia es un asunto que responde a un contexto específico y se cumple de manera incremental. En la medida en que las autoridades avancen en materia de transparencia y acceso a la información también lo harán en el desarrollo de sus gobiernos. La información de calidad implica un esfuerzo adicional, pero los beneficios que se obtendrán a mediano y largo plazo serán sumamente significativos, tanto para la ciudadanía como para las estructuras de gobierno.
- La existencia de una estructura legal y operacional es fundamental para el cumplimiento eficiente de la transparencia, sin embargo, las leyes no actúan mágicamente, por lo que se hace necesaria la modificación de conductas antiéticas por parte de los servidores públicos.
- La implementación real y efectiva de la política de transparencia es una de las claves para el fortalecimiento del Estado, por lo que es necesaria la participación no solo del gobierno sino de la sociedad civil en dicha materia; es prioritario que ambos actores adquieran un compromiso real y que trabajen conjuntamente.
- La sociedad civil juega un papel sumamente importante en la consolidación de la política de transparencia, por lo que debe convertirse en una comunidad informada, conocedora, participativa y sobre todo exigente de resultados positivos.

- Es necesario promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues si la demanda crece la oferta también lo hará. Paralelamente deben mejorarse los sistemas de calidad de la información para proveerla al ciudadano de manera oportuna y clara; particularmente se requiere modificar la complejidad de los procedimientos para solicitarla. La existencia de archivos bien organizados es una de los elementos principales para lograr lo anterior.
- El gobierno en su conjunto debe implementar e impulsar los cambios pertinentes para lograr la consolidación y evolución de la transparencia y el acceso a la información, teniendo como incentivo principal que ello mejorará su gestión y brindará una mayor legitimidad y confianza por parte de los ciudadanos.
- La política de transparencia no puede ni debe quedarse en el discurso; la inacción por parte de las autoridades y de la sociedad condena a continuar por el camino de la opacidad y la corrupción. La tarea y reto principal no recae sólo en las autoridades, también lo hace en la ciudadanía misma. No basta con exigir, es necesario conocer, informarse, participar, movilizarse y actuar.
- La transparencia se enfrenta con muchos más obstáculos que oportunidades, pero es en este punto donde se encuentra el mayor reto: lograr disipar las restricciones mediante acciones que fortalezcan y mejoren la accesibilidad, apertura y publicidad en los gobiernos.

1. Fuentes de información

Aguilar Rivera, José (2005), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender la Transparencia*. México, Nostra.

Vergara, Roberto (2005), *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012), consultada en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012)

Ley Federal de Acceso a la información y Protección de Datos (2012), consultada en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012).



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DÉCIMO NÚMERO
ENERO-ABRIL 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
CEAP UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretaria General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila Pérez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

www.politicas.unam.mx

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.10, 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 15 de junio de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.