



Relevancia de la transparencia en la sociedad contemporánea

Reflexiones sobre el caso de México

Ricardo Uvalle Berrones

Resumen

El trabajo analiza la relevancia de la transparencia en las sociedades democráticas no sólo como objetivo de política pública, sino como medio que permite que el poder no se ciña de modo infranqueable a los valores de la opacidad y el secreto, los cuales son contrarios a la apertura y la publicidad para que sea entendido en la lógica de la responsabilidad que concierne a la administración de los asuntos colectivos, tomando en cuenta que en los espacios públicos hay ciudadanos con interés por conocer y evaluar lo que realizan las autoridades constituidas y que con el auxilio del sistema de instituciones dan curso a las demandas que se relacionan con el imperativo de que el poder sea visible a los ciudadanos; se explica asimismo en el caso de México, cómo se transita de la cultura del hermetismo a la necesidad de que la transparencia sea institucionalizada y fortalecida como una política pública, no obstante la restricciones que enfrenta en diversas estructuras de poder que tienden a que la penumbra caracterice la relación del Estado con los ciudadanos; finalmente se incorporan elementos estadísticos para situar el impacto de la transparencia en el ámbito de la vida ciudadana.

Palabras clave

Accesibilidad, ciudadanos, información poder, secreto, transparencia.

Abstract

The paper analyzes the importance of transparency in democratic societies, not only as a public policy objective, but as a way that allows the power does not adhere so insurmountable to the values of opacity and secrecy, which are contrary to the openness and publicity, to be understood in the logic of responsibility concerning the management of collective affairs, taking into account that in public spaces, there are citizens with interest in knowing and evaluating what constitutive authorities do, and that with the assistance of the institutional system, they manage demands which have a relation with the imperative that the power has to be visible to citizens; it also explains, in the specific situation of Mexico, how there is a transit from the hermetic culture to the need for transparency to be institutionalized and strengthened as a public policy, even though the restrictions it faces in various power structures which tend to characterize the relation State-citizens as an doubtful relation; finally, statistical elements are incorporated in order to position the impact of transparency in the field of civic life.

Keywords

Accessibility, citizens, information, power, secret, transparency.

Introducción

La transparencia es fórmula institucional y democrática que permite una relación más directa entre las autoridades y los ciudadanos para que se conozca mejor lo que realiza el Estado en términos de gestión institucional.

El producto que se deriva de esa relación compleja y dinámica es la información público-gubernamental, entendida como el cúmulo de archivos, bancos de datos, expedientes y sistemas de información que con la política pública de transparencia, han ingresado a reglas de operación que hacen factible el derecho de acceso a la información. Sin embargo, la coexistencia de la transparencia y el secreto rige aún en las democracias contemporáneas. Estas manifestaciones del poder reflejan que la publicidad de las acciones estatales son procesos inacabados y por tanto, la transparencia sobre todo en países de adopción relativamente reciente como México, todavía se desenvuelve entre las restricciones de la verticalidad poder y las exigencias de la horizontalidad que se localizan en los espacios públicos.

La hipótesis del presente trabajo se condensa del modo siguiente: tanto el secreto como la transparencia son polos de tensión institucional que se desenvuelven en reglas del juego reconocidas como manifestación bifronte del poder aún en los regímenes democráticos, no obstante que hay mayores contrapesos para que los ciudadanos vigilen a los Estados, situación que también comprende a México.

En términos de orden metodológico, el trabajo se estructura en los siguientes apartados que articulan elementos de reflexión conceptual y de carácter empírico:

1) Contexto; 2) Coexistencia del secreto y la publicidad; 3) Sentido de la política de transparencia; 4) Transparencia y espacio público en México y, 5) Conclusión.

Contexto

El desenvolvimiento de los Estados en la vida moderna no sólo es producto de condiciones económicas, históricas, políticas, geográficas y sociales, sino que hay procesos que desembocan en el modo en que se organizan y funcionan para llevar a cabo el ejercicio del poder. Éste es el medio que permite asegurar su conservación y eficacia, tomando en cuenta que los Estados han luchado al menos en Europa Occidental, contra poderes aristocráticos y señoriales que compiten con él para tener espacios de amplia influencia y así establecer el control sobre los gobernados. La visión del poder ha tenido y tiene dos polos que caracterizan su curso en la vida política, a saber: secreto y publicidad.

El secreto caracteriza a los sistemas de poder que se apoyan en el aparato del Estado para gobernar y sólo divulgan aquellas noticias que no generan incomodidades a los dirigentes políticos "...la efectividad del poder está asegurada por la existencia de un *locus* vedado al público: un gabinete secreto o una cámara que trabaja en la penumbra, donde se toman las decisiones. También contribuye a su efectividad la no publicación de las decisiones, así como la permisibilidad para la simulación y disimulación como las máximas de Estado".¹

¹ Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 314.

Esto implica el despliegue de las artes, estratagemas, políticas, programas y acciones que tienen por objeto la conservación del poder atendiendo a la eficacia del mismo. Con ello 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 con el manejo de la información.

En todo caso, la información que se produce bajo la concepción monárquica de poder, tiende más hacia los ambientes del hermetismo, las verdades no reveladas y se racionaliza no sólo con criterios políticos, sino con racionalidad administrativa, es decir, con prácticas de organización y gestión que aseguran la supremacía del Estado sobre la sociedad sobre la base de las *arcanas dominationis*. "Las *arcanas dominationis* se transfiguraron en secreto de Estado plasmadas en actas y documentos reservados que el Estado moderno como su derecho de cubrir, y que incluso, lo castigar para castigar su publicación. Esta moderna arcana es considerada como un instrumento esencial del poder, un secreto de Estado que se legitima en casos excepcionales previstos por la ley".²

Las democracias modernas por su parte, son sistemas de vida que tienden hacia el desarrollo y consolidación de la publicidad en términos de la organización y el ejercicio del poder. Su riqueza deviene en que la pluralidad y la diversidad de personas, actores, ideologías, prácticas y acciones que alimentan la convivencia en términos de debatir, escuchar y opinar sobre la importancia de los asuntos públicos, se entiendan como parte medular que interesa a los ciudadanos activos.

En relación con su alcance, el poder moderno es público, es decir, vigilado por ciudadanos y órganos institucionales que se encargan de evitar su concentración, ya que si ésta tiene éxito, se anularían a otros; asimismo, se formaliza por atribuciones y restricciones para evitar que su ejercicio sea arbitrario. La publicidad tiene su eficacia en el modo en que los arreglos institucionales se formalizan tanto con actores gubernamentales como no gubernamentales.

En la medida que el poder se estructura sobre la base de los consensos, es factible ordenar los ámbitos privado y público con fines de gobierno para contrarrestar la cultura del misterio y la secrecía al publicar las prácticas de la política. "El principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público, entendiendo *público* en sentido de político, se contrapone pues a la teoría de los misterios de Estado. Norberto Bobbio ha explicado que la representación sólo tiene lugar dentro de la esfera de la publicidad, de modo que no existe ninguna representación establecida en el secreto, ya que un parlamento sólo tiene carácter representativo cuando su actividad es pública".³

Coexistencia del secreto y la publicidad

El secreto no es disfuncional para las democracias cuando es parte de las reglas institucionales que lo definen como un ámbito de seguridad y resguardo de datos estratégicos para la conservación del Estado. Esto significa que tanto la organización como el ejercicio del poder necesitan una zona de seguridad para que el Estado tenga la ventaja de protegerse en puntos neurálgicos como la política interior, la política monetaria, los flujos migratorios, la composición numérica

2 Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 315.

3 Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 315.

de los ejércitos, el arsenal que disponen, los códigos nucleares, la estrategia para combatir al crimen organizado, así como la instalación y operación de bases militares. El secreto forma parte de los valores, reglas y prácticas del poder con el fin de retenerlo e incrementarlo. Por eso ha tenido y tiene un lugar en el mundo de las instituciones y se protege con archivos, claves, nomenclaturas y lenguajes.

Con el advenimiento del Estado de derecho a partir del siglo XVIII, el poder es formalizado con base en las reglas del constitucionalismo que se relaciona con la visión seminal de la publicidad. Esto significa que la práctica absolutista y reservada del poder ingresa a zona de control para evitar que se sobreponga a los ciudadanos. En este caso, el constitucionalismo tiene como objetivo controlar el poder del Estado para que sea regulado y no se convierta en riesgo alguno para los individuos ni para los ciudadanos. En el mundo moderno y en la lógica del constitucionalismo como límite al poder del Estado, hay también otras formas de control del poder para dotar al Estado de componentes que lo caractericen por su apego a las normas y el respeto por los habitantes de la sociedad civil a saber: el liberalismo, la democracia y el republicanismo.

El liberalismo es la ideología que se adopta para garantizar a las personas los derechos del hombre –libertad, igualdad, seguridad, propiedad- en escala universal. La libertad de las personas entendidas como sujetos jurídicos, es el límite para que el poder estatal no invada ni la intimidad ni la privacidad de las personas que son derechos fundamentales para desenvolver aspectos subjetivos que después se traducen en normas positivas.

La democracia es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos deciden quiénes son sus gobernantes, prevaleciendo la renovación periódica del mismo, así como un sistema de pesos y contrapesos para favorecer que el poder controle al poder.

El republicanismo por su parte, proporciona los fundamentos para que el poder sea público, lo cual implica que los ciudadanos tienen la opción de acceder a él con base en reglas institucionales que se definen a través de negociaciones y acuerdos en la esfera del poder Legislativo. Es en el Estado de derecho y en las sociedades democráticas donde la esfera pública y la esfera privada se convierten en pilar de la convivencia moderna. “La consolidación de una esfera pública frente a otra privada en la vida de las gentes, su clara diferenciación pero mutua dependencia, fue una de las principales conquistas de la civilización moderna. Creó un ámbito de intereses comunes, autoridades compartidas y poderes legítimos, junto a sus espacios, frente a otro perteneciente a cada cual, inviolable, en el que no cabía inmiscuirse”.⁴

Con la vigencia del espacio público que es la base para situar la importancia de la publicidad, se avanza para que las sociedades modernas tengan una esfera no sólo de convivencia, sino donde puedan coexistir la pluralidad y la diversidad que son elementos que potencian la riqueza de capacidades que tienen las comunidades organizadas.

Hoy lo público es un conjunto de ámbitos en los cuales interactúan los Estados, los ciudadanos y la sociedad: “La palabra público tiene dos fenómenos estrechamente relacionados, si bien no idénticos por completo... En primer lugar significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más alta publicidad posible... En segundo lugar, el término público significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado

4 Giner, Salvador, “Prólogo”, en Richard Sennett, *El declive del hombre público*, Anagrama, España, 2001, p. 1.

de nuestro lugar poseído privadamente en él".⁵ De este modo, lo público es la base para situar la importancia de la publicidad entendida como un medio que permite divulgar información y noticias que son interés común en la vida democrática.

La publicidad por su parte, alude a una condición de vida en la cual el secreto y la opacidad pueden disminuir para dar paso a las prácticas que permitan conocer lo que corresponde al mundo oficial condensado en el Estado. La publicidad que deviene de un espacio público vigoroso, implica que las áreas, espacios y sitios burocráticos del gobierno no impidan conocer lo que hace y en qué condiciones han decidido proceder las autoridades teniendo como referencia la agenda de las políticas públicas.

El interior del Estado para fines de gobierno y administración se integra por un complejo de oficinas burocráticas que son el apoyo que sustenta las tareas de dirección, coordinación y evaluación a cargo de las autoridades. El complejo de oficinas gubernamentales se integra por áreas de asesoría, comités ejecutivos, comisiones, congresos, comités parlamentarios, consulados, contralorías, gabinetes, embajadas, juzgados, ministerios y tribunales. Esta red de oficinas se encarga de dar movimiento institucional y organizativo al Estado sobre la base de agendas, planes, políticas, tiempos y recursos.

Esas oficinas son generadoras de información estratégica y rutinaria que es posible conocer cuando la publicitación del poder se ha consolidado en forma de un sistema visible, comunicado y diversificado que permite conocer las partes que antes se regían por la opacidad. En este caso, la publicidad es necesaria para que la reserva del poder no se traduzca en hermetismo infranqueable. En este caso, es importante no cerrar la posibilidad de conocer en tiempos específicos y modalidades prácticas la información público –gubernamental que es objeto de captura, almacenaje y archivo con los instrumentos y reglas burocráticas, dado que hacen coexistir el secreto y la publicidad en las democracias modernas.

Sentido de la política de transparencia

La importancia de la transparencia en las sociedades democráticas es una tendencia que en los últimos 15 años se ha reforzado para entender el desempeño institucional de los Estados y las administraciones públicas de cara a las exigencias que impone la sociedad civil contemporánea, la cual utiliza el espacio público para organizar sus demandas y derechos.

En este sentido es fundamental destacar que "En el Estado moderno, constitucional y democrático, la esencia del poder consiste en el intento de establecer un equilibrio entre la diferente fuerza pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana".⁶

Por tanto, la transparencia abre la posibilidad de que se conozcan partes de las entrañas del poder, sobre todo las que se relacionan con el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida. La lógica del poder democrático y en ese sentido, favorece que los ciudadanos tengan la oportunidad de que el derecho de

5 Arendt, Hannah, *La condición humana*, Paidós, España, 2005, pp. 70 y 73.

6 Correa Freitas, Rubén, "El poder político y la democracia", en Peter Häberle y Domingo García Belaunde (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 825.

acceso a la información se reconozca con reglas positivas, no sin antes destacar que forma parte de los procesos políticos que se encaminan para que sea efectiva.

Con la transparencia, la sociedad y el Estado tienen mejores formas de comunicación y enlace que favorece los ambientes democráticos con medios de control para evitar que el poder tienda a tomar distancias que favorecen la falta de vigilancia y monitoreo sobre el modo en que actúa en la sociedad. Los Estados en los que hay relaciones de complicidad, cleptocracia, impunidad y privilegio son los opositores más férreos para que la situación que guardan los asuntos públicos sea conocida en cualquier momento como es el caso de Libia, Nigeria, Siria, Somalia, Zaire. Pero hay también casos de opacidad con impacto mundial como la Compañía Enron en Estados Unidos de Norteamérica, la situación sobre la compañía Parmalat, los escándalos de financiamiento relacionados con la Democracia Cristiana en Alemania, la venta de armas de Argentina a Ecuador y Croacia, la desconfianza judicial en un juez en España, la guerra sucia en España, el caso Provida en México y los casos del Pemexgate y Amigos de Fox también en México corroboran que, ante la falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos, se incurre en prácticas nocivas que dañan la vida asociada y a los sistemas institucionales de gobierno debido a fallas de regulación y vigilancia en que se incurrirían.⁷

El sentido de la transparencia responde a la vigencia de las sociedades abiertas, liberales y democráticas que han asimilado los valores republicanos de la convivencia y de ese modo, la confianza en las instituciones públicas se puede convertir en una tendencia que favorece la existencia de un poder público al servicio del público ciudadano.

Como política pública, la transparencia implica considerar cómo se definen cuestiones de interés colectivo que transitan de problema a solución, por qué los gobiernos deciden hacer algo y para qué, cuáles son los impactos que se generan en la colectividad, quiénes se encargan de intervenir en su concepción y estructuración como estrategia de gobierno y cómo se mejora el proceso del gobierno entendido como proceso de políticas. En este sentido, "disponer de una política pública es tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como que se tiene una solución. Pone en la mesa el problema y las medidas que deben tomarse. Una política ofrece un tipo de teoría sobre el cual se erige el reclamo de la legitimidad".⁸

Para ello hay que ubicarla en la suma de apoyos organizados, activos y vigorosos que la proclaman hasta convertirla en agenda de gobierno, dado que es el momento en que se origina la política pública y de ese modo las autoridades proceden para institucionalizarla con base en el juego de intereses y la correlación de fuerzas que son consustanciales al desarrollo complejo de la vida democrática. "Es habitual que el origen de las políticas públicas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública. La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad".⁹

7 Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nuevas derrotas a la opacidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.

8 Parsons, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2007, p. 49.

9 Lahera P., Eugenio, "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 16, Venezuela, 2000, p. 15.

En consecuencia, la transparencia como política pública, se caracteriza por 3 dimensiones que sitúan su complejidad en términos de la acción de gobierno, la cual se desarrolla cada vez más en condiciones de complejidad exponencial que obliga a producir y reproducir mejores capacidades de respuesta, a saber: 1) técnica que concierne al mundo complejo de los procesos que la sustentan como operación de gobierno para diseñar y ejecutar las disposiciones que la constitucionalizan y legalizan; 2) política que se refiere al modo en que favorece el diálogo entre los gobernantes y los gobernados con fines de evaluación y 3) institucional que alude a que es parte de reglas del juego que se definen entre los actores que más influencia tienen para que sea una política pública.

Por tanto, la democracia implica el necesario control del poder "la democracia, como régimen político, por tanto, sólo puede existir en un sistema estatal donde el poder pueda ser controlado, a cuyo efecto el Estado constitucional ha venido configurando sistemas de control para establecer mecanismos de contrapesos en el ejercicio de sus poderes, mediante su división o separación horizontal, que entre otros aspectos permite el ejercicio de los recursos judiciales de control; y su distribución vertical o territorial, mediante sistemas de descentralización política".¹⁰

Transparencia y espacio público en México

Desde su formación como nación independiente, México se ha caracterizado por fortalecer más el secreto del poder, no tanto su publicidad. La falta de tradición efectiva en materia democrática, ha sido otro factor que ha favorecido el secreto como un tipo cultura política que impide acceder a las estructuras y procesos del poder estatal. "La cultura política se diferencia de otros conceptos igualmente referidos a elementos subjetivos que guían la interacción de los actores sociales en el campo de las relaciones de poder por su alcance y perdurabilidad".¹¹

La cultura del secreto ha caracterizado al régimen político –con predominio del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial– en México y al mismo tiempo, el régimen administrativo ha sido fundamental para asegurar la operación del Estado en términos de autoridad, dirección, coordinación e implementación de las políticas del gobierno. Respecto al régimen administrativo que organiza atribuciones formales y materiales, ámbitos de responsabilidad, órganos directivos y operativos, estructuras, jerarquías y líneas de acción, favorece al presidente de la República en su condición de titular del Poder Ejecutivo y como jefe de la Administración Pública Federal Centralizada; por tanto, ha ejercido de modo eficaz el principio de subordinación, con lo cual los cuadros burocráticos se han ceñido en lo fundamental a los valores y prácticas del presidencialismo porque el juego del poder se efectuaba más en los ámbitos administrativos y burocráticos, no tanto en la esfera de los partidos políticos y el Congreso. Ello implicó la vigencia de la lealtad no sólo con el orden establecido por parte de la burocracia, sino su adhesión al presidencialismo que tuvo una vigencia avasalladora de 1917 a 1997, dado que en éste año pierde la mayoría en

10 Brewer-Carías R., Allan, "Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela", en Peter Häberle y Domingo García Belaunde (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 162.

11 Peschard, Jacqueline, "La cultura política democrática", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 2, Instituto Federal Electoral, México, 2003, p. 11.

el Congreso federal el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en el año 2000 se consuma la alternancia en el poder cuando el PRI pierde en la competencia político-electoral, la presidencia de la República. El debilitamiento del presidencialismo –ejercicio de facultades metaconstitucionales, Jefatura real del PRI, designación de su sucesor, designación de los gobernadores, remoción de los gobernadores¹² para fortalecer el arbitraje y la solución de los conflictos– es resultado de las derrotas políticas –1997 y 2000– del partido gobernante (PRI).

El dinamismo del espacio público en 1997 y 2000 ha sido definitivo para avanzar en la democratización del poder y de esa manera el impulso a la competencia política-electoral es más abierto y plural, dando como efecto que los ciudadanos con su voto influyen en una nueva conformación del poder. Con el fortalecimiento del voto ciudadano, el juego del poder ingresa a la competencia y con ello la incertidumbre razonable propia de los procesos de la vida democrática, es la tendencia a seguir para evitar los triunfos corporativos en la visión de la cultura estatista que en México ha tenido germinación y consolidación muy acendradas.

El sistema político que México tiene ahora y que es producto de la transición democrática que oscila entre 1977 y 1997¹³ pero no implica que se han erradicado de raíz y en términos culturales, las costumbres borbónicas del poder –secreto, desinformación, inaccesibilidad, opacidad– sino que se han formado más contrapesos tanto en la sociedad como en el régimen político que son necesarios para evitar la configuración centralista del presidencialismo como un sistema de tentáculos que controlaba los procesos vitales del quehacer político.¹⁴

Etapas de la transparencia

El primer avance hacia la política de transparencia da inicio con la reforma política que se proclama en abril de 1977 por el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles para ampliar los márgenes de la representación política y dejar atrás los tiempos de persecución, encarcelamiento y represión contra los grupos de oposición, en particular, los identificados con las banderas de izquierda. Después del 2 de octubre de 1968 se evidencia que el presidencialismo centralista y borbónico no es eficaz para dirimir los conflictos y el bienestar social de manera pacífica. El sostenimiento del orden político de manera férrea, conlleva a una crisis política de legitimidad, situación que obliga al presidente Luis Echeverría a impulsar una “apertura democrática” para oxigenar la atmósfera política del país. Esta medida establece una ruptura necesaria con el pasado violento en el ejercicio del poder para que el modo de gobernar fuese con menos mano dura. La ruta seguida para esta decisión fue el aumento del gasto público, la intensificación de la intervención del Estado en la economía y el mejoramiento de los servicios públicos. No obstante los esfuerzos para democratizar el régimen político, se origina una crisis de representación política que tiene repercusión en la campaña presidencial de José López Portillo en 1976, dado que llega al poder sin tener rival para la competencia política, con lo cual se afecta la legitimidad del orden establecido.

Cuando José López Portillo toma posesión como presidente de la República el 1 de diciembre de 1976 se dan los primeros pasos a favor de una reforma política que institucionalizara la

12 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1979, pp. 190-199.

13 Woldenberg, José, *Periódico Excelsior*, Primera Sección, 15 agosto, México, 2011, p. 8.

14 Córdoba, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Editorial Era, México, 1972, p. 39.

convivencia de los contrarios. Entre los puntos a destacar están:¹⁵ 1) los partidos políticos son reconocidos como entidades de interés público y de carácter nacional; 2) se amplía la representación política institucionalizando a los grupos de izquierda y estableciendo un número fijo de 400 diputados con 300 distritos electorales definitivos y 100 de representación proporcional; 3) se concede amnistía a los presos políticos para favorecer un clima de reconciliación que era urgente asegurar para evitar las rivalidades que aniquilan a los adversarios; 4) se flexibiliza el registro de los partidos políticos formalizando el registro condicionado sino obtenían el 1.5 % de la votación total; 5) se establecía como prerrogativa el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; 6) en el artículo 41 de la Constitución General de la República se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; 7) se reforma el artículo 6 de la propia Constitución para reconocer el derecho a la información. La reforma política da origen a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual es aprobada el 19 de diciembre de 1977. En la reforma política de 1977 destaca el significado del derecho a la información en el artículo 6 constitucional con lo cual se esboza por vez primera, la importancia de la transparencia.

En el caso del derecho de acceso a la información es un avance en los marcos de un ambiente político en el cual la información del gobierno se consideraba no pública, sino confidencial. Aunque se trataba de un derecho pero sin la categoría de garantía social, no deja de ser significativo porque indica que el sistema político no se podía reproducir en un esquema de cerrazón. El derecho a la información centraba su objetivo en que los partidos políticos tuvieran la oportunidad de conocer el modo en que se gastaban los recursos en las contiendas electorales. Su ámbito de referencia es limitado pero se abría la oportunidad para que las estructuras del poder estatal no continuaran en el hermetismo. El Estado reconoce el derecho a la información no como una concesión de arriba hacia abajo, sino como resultado de que el pluralismo y la competencia política reflejan un México con más actores políticos que en la lucha por el poder, exigen reglas democráticas para la competencia política. Sin embargo, lo relacionado con normas sobre la transparencia enfrenta restricciones desde el poder de los medios de comunicación que se oponen a un documento de esa naturaleza y a la necesidad de reglamentarlo. Desde el propio aparato del Estado mexicano había actores políticos como el presidente de la Cámara de Diputados Luis M. Farías que se oponían a ese objetivo por sus vínculos con los concesionarios de los medios de comunicación y en consecuencia, queda incompleta la vigencia del derecho a la información. El leviatán mexicano no pudo reglamentar el artículo 6 de la Constitución y de ese modo se posterga su vigencia operacional en favor de la sociedad y los ciudadanos.

Una segunda etapa de la transparencia de modo más dinámico inicia cuando se consuma la alternancia del poder en la presidencia de la República en el año 2000. A partir de entonces el debate sobre la misma arrecia, más cuando se forma el Grupo Oaxaca que inicia el debate y el análisis para que el Estado sea objeto de mayor apertura y publicidad. Con la alternancia en el poder, las banderas de la democracia, la democratización y la transparencia se fortalecen en el sentido de que el poder estatal no podía sustraerse a la vigilancia de los ciudadanos. Si éstos habían jugado un papel central tanto en la transición democrática como en la alternancia del poder, llegaba la hora de que el Estado fuese regulado por la transparencia para evitar el

15 Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, pp. 104-108.

manejo patrimonial de los recursos estatales y para que difundiera la información relativa con los asuntos de la vida comunitaria.

La transparencia es inexplicable sin referencia a la competencia, la pluralidad, la tolerancia. La importancia de la transparencia se enlaza con la necesidad de que el poder tenga que abrir los archivos y expedientes que registran la información de carácter público gubernamental. Ha sido sin duda, el activismo de los espacios públicos –debate, opinión pública, evaluación del poder– determinante para que la demanda en favor de la transparencia ingresará a la agenda de gobierno, para que fuera aprobada como política pública el 11 de junio de 2002 con el rango de Ley Federal de Acceso a la Transparencia y Acceso a la Información Público– Gubernamental,¹⁶ con el fin de conseguir que el ejercicio del poder fuese más abierto, evidente, público y manifiesto.

La tercera etapa de la transparencia inicia cuando a fines del 2006 los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas toman la iniciativa para llevar a cabo la reforma al artículo 6 constitucional, definiendo principios rectores que habrían de caracterizarla con rango constitucional “potenciando el uso ciudadano del derecho a la información”.¹⁷ Cabe destacar que en este proceso tres diputados federales “

...del PAN, PRI y Alternativa, propusieron que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión adoptara la iniciativa como propia. La idea de los tres diputados era ganar tiempo, en principio, y siguiendo la ruta prescrita por nuestra Constitución... planeaban enviar la iniciativa a los congresos locales de sus estados para ser ahí dictaminadas, aprobadas y enviadas hasta entonces al Congreso de la Unión. La adopción de la iniciativa por parte de diputados de diversos partidos hacía más expedita la ruta y permitía el arribo de la misma iniciativa al Congreso de la Unión de modo casi inmediato. Semanas después, los ocho líderes de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados hicieron suya la iniciativa y turnaron su análisis a comisiones. Los diputados en comisiones perfeccionaron la iniciativa y la presentación al Pleno de la Cámara. El dictamen presentado fue aprobado por unanimidad el 6 de marzo de 2007. El Senado votó la iniciativa el 24 de abril y la aprobó por unanimidad. Después, en el breve plazo de mes y medio, 21 congresos locales de las entidades federativas de México la aprobaron por unanimidad. El proceso concluyó cuando el Ejecutivo Federal publicó la reforma en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007”.¹⁸

Entre los aspectos a destacar en el artículo 6 constitucional con la reforma señalada están: 1) que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal,

16 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Público–Gubernamental, en *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación y Secretaría de Gobernación, México, 2003.

17 Lujambio, Alonso, “Prólogo”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008, p. VII.

18 Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. VII-VIII.

estatal y municipal, es pública y sólo será reservada temporalmente por razones de interés público... en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, 2) la protección sobre la vida privada y los datos personales será protegida con excepción de lo que fijen las leyes; 3) toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de los mismos; 3) se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; 4) 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; 5) las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.¹⁹

Con la adición de un segundo párrafo con siete fracciones y tomando en cuenta los artículos transitorios destaca que: "La expedición de esta 'nueva generación' de leyes impone una reflexión sobre su contenido y alcance. Pero más allá del contenido normativo, conviene señalar que estas leyes deberán crear las condiciones para la implementación, a nivel nacional, una nueva política y aun nueva cultura respecto del uso de la información gubernamental".²⁰ En este sentido, "La adición de un segundo párrafo al artículo 6 constitucional marca un momento definitivo en la historia de la administración pública mexicana...el propósito de la edición fue establecer los principios y las bases mínimas a partir de la cuales se daría cumplimiento al derecho de acceso a la información pública en todo el país".²¹

Transformación institucional del IFAI: Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares²²

La información como derecho consustancial a una sociedad democrática no sólo hace posible una intervención informada para la toma de decisiones, sino que desde la perspectiva individual y sin apartarse de ésta, expresa el derecho que tiene toda persona a ejercer el control sobre la circulación de la información relacionada con asuntos de naturaleza privada. Este es el caso de los datos personales, donde se plantea el dilema de conjugar la información concerniente a lo público y al mismo tiempo, garantizar una vida privada libre de injerencias externas.

En este marco se inscribe la relevancia de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la cual fue expedida el 5 de julio de 2010 y otorga mayores facultades al IFAI, que a partir de ese nuevo ordenamiento, adquiere el nombre de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, a fin de incluir en su gestión, la privacidad e intimidad de los gobernados. Por eso los principios que la ley define en relación con la protección de datos personales son los siguientes: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad,

19 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.

20 López-Ayllón, Sergio, "La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?", en *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008, pp. 1-2.

21 Merino, Mauricio, "En vísperas de la revolución informativa", en *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008, p. 119.

22 Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, consultada en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010 (última fecha de revisión: 1 de julio de 2011).

lealtad, proporcionalidad y responsabilidad, con lo cual se evita el daño a la integridad de las personas civiles.

Derivado de esta ley, el 29 de abril de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un Decreto que modifica el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), por medio del cual se crea una Secretaría de Protección de Datos Personales, así como 14 direcciones generales dentro del IFAI que serán las encargadas de administrar los distintos temas, materias y obligaciones que regula la Ley y su próximo Reglamento.

Desempeño institucional de la transparencia

a. Solicitudes de información

De septiembre de 2002 a septiembre de 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: el Instituto Mexicano del Seguro Social (84,552), la Secretaría de Educación Pública (27,172), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (20,209), la Secretaría de Salud (17,622) y la 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).

b. Percepción ciudadana de la transparencia (opinión pública)

La Primera encuesta de acceso a la información pública en México²³ 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. 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

23 Pacheco, Carolina, *Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública*, Libertad de Información-México A.C., Universidad de Guadalajara y Gobierno del estado de Michoacán, México, 2006, p. 11.

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% porque 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 tiene conocimiento del derecho de acceso a la información y el 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; el 41% opina que no ha contribuido a abrir los archivos públicos y el 56% considera que no ha contribuido a disminuir los índices de corrupción. Por otra parte, el 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, el 84% manifiesta que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, el 19.5% por que no sabe cómo hacerlo y el 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, el 67% de las personas encuestadas no ha buscado información pública gubernamental en internet, 31.5% indicó que sí. El 64% de la opinión ha oído hablar del IFAI, no así el 34%. Asimismo, 80% opinan que es necesaria la existencia de un órgano como el Instituto y 7% que no.

De los datos expuestos, puede inferirse lo siguiente: 1) el derecho de acceso a la información no se consolidará como un derecho social si antes no se arraiga la cultura democrática como un sistema de vida; 2) la transparencia como política pública, se encuentra en una etapa en que sus avances pueden eclipsarse en la medida que tiene un ambiente en el cual los ribetes burocráticos que no la publicitan, tampoco han sido eliminados; 3) la esfera más solicitada en términos de consulta para que se proporcione información a diversos públicos de la sociedad es restringida; 4) los sectores más activos para que sea efectivo el derecho de acceso a la información son el académico, el empresarial, el gubernamental y los medios de comunicación, con lo cual hay un amplio público no interesado o no informado en relación con el derecho de acceso a la información; 5) el 56% de la opinión pública no está conforme en que la información entregada por el gobierno sea la que se solicita, mientras que el 25% opina que sí. Estos datos indican que no hay conformidad fehaciente con lo entregado por el gobierno en materia de información; y 6) hay prácticas que impiden la plenitud de la transparencia desde el momento en que prevalece el secreto en las esferas del Estado –sistematizado en las oficinas burocráticas–; pues actualmente el IFAI libra una lucha contra las dependencias que no entregan información a satisfacción de los ciudadanos; en los últimos años ha presentado 77 denuncias, de las cuales nueve han derivado en sanciones; 44 han sido concluidas por falta de elementos según la Secretaría de la Función Pública y 21 siguen en proceso.²⁴ El claroscuro define los derroteros de la transparencia, lo que indica que es todavía, un proceso inacabado, no obstante las tendencias democráticas que vive el país.

24 Peschard, Jacqueline, Periódico *Excelsior*, Primera Sección, 3 diciembre, México, 2011, p. 9.

Conclusión

La transparencia es un antídoto contra la opacidad y las estructuras del poder que se resisten a la apertura y visibilidad de los archivos gubernamentales desde los miradores públicos de la sociedad civil. En el caso de México, la opacidad ha germinado y se ha impuesto como un modo de vida secular para bloquear la mirada de los ciudadanos focalizada en el desempeño del poder desde la etapa borbónica y el México Independiente. Sin embargo, con la difusión y práctica de los valores democráticos que cobran fuerza con la reforma político - electoral de 1977, se ha conseguido que la transparencia sea, desde el 2002, una política pública. A la fecha hay un logro a destacar: el poder estatal no puede sustraerse como en otros tiempos a ser conocido en sus archivos y registros. No obstante y debido a la falta de una cultura vigorosa en materia de transparencia en la sociedad civil, hay el riesgo de que el poder estatal no sea plenamente abierto y visible como se indica en los datos empíricos. La lucha en favor de la transparencia se encuentra en punto crítico y necesita que los ciudadanos la asuman como parte medular de sus derechos políticos ante el Estado. De ahí que la transparencia tiene que fortalecerse para que los ciudadanos vigilen mejor al Estado con base en la lógica de pesos y contrapesos.

Bibliografía

- Arendt, Hannah, *La condición humana*, Paidós, España, 2005.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, 491 p.
- Brewer-Carías R., Allan, "Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela", en Peter Häberle y Domingo García Belaunde (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.
- Córdoba, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Editorial Era, México, 1972.
- Correa Freitas, Rubén, "El poder político y la democracia", en Peter Häberle y Domingo García Belaunde (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.
- Giner, Salvador, "Prólogo", en Richard Sennett, *El declive del hombre público*, Anagrama, España, 2001.
- Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Lahera P., Eugenio, "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 16, Venezuela, 2000.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, consultada en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010 (última fecha de revisión: 1 de julio de 2011).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Público-Gubernamental, en *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación y Secretaría de Gobernación, México, 2003.
- López-Ayllón, Sergio, "La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?", en *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.
- Lujambio, Alonso, "Prólogo", en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.
- Merino, Mauricio, "En vísperas de la revolución informativa", en *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso

- a la Información Pública, México, 2008.
- Pacheco, Carolina, *Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública*, Libertad de Información-México A.C., Universidad de Guadalajara y Gobierno del estado de Michoacán, México, 2006.
- Parsons, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2007.
- Peschard, Jacqueline, "La cultura política democrática", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm.2, Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Peschard, Jacqueline, Periódico *Excelsior*, Primera Sección, 3 diciembre, México, 2011, p. 9.
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nuevas derrotas a la opacidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.
- Woldenberg, José, Periódico *Excelsior*, Primera Sección, 15 agosto, México, 2011.