

Revista de Administración Pública

Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano

**Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño y
Gerardo Hernández Chacón***

Introducción

La transparencia y rendición de cuentas se han convertido hoy en día en dos de los términos más empleados en el espacio gubernamental, no obstante, han sido objeto de diversas controversias en nuestro país, principalmente por la falta de coerción y precisión de la ley, pues si bien, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002, si algo se ha generado, no es lamentablemente el acceso de toda persona a la información pública, por el contrario, resaltan más los esfuerzos fallidos de las entidades federativas que avanzan desigualmente en el entendido de aplicar e interpretar dicha Ley Federal.

En tal escenario no resulta fortuito que privilegie la cultura de la opacidad imposibilitando transitar a la plena ciudadanía que tiene como sustento los auténticos valores democráticos, entendiendo por ello las características, las cualidades, las ideas y creencias aceptadas en una sociedad, como correctas y positivas para vivir con entendimiento.

* Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño es Licenciado en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, obtuvo la Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Anáhuac de México. Es profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, y su actual línea de investigación es Estructuras Gubernamentales. Desde el año 2002 posee el Reconocimiento como PROFESOR con perfil PROMEP. Gerardo Hernández Chacón es egresado de la Maestría en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y actualmente se desempeña como profesor investigador asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Sus líneas de investigación son: Gobiernos electrónicos, políticas sociales en el contexto local y procesos electorales.

Es por ello que la plena ciudadanía se convierte en un requisito fundamental para arraigar la transparencia y rendición de cuentas en una sociedad como la mexicana, donde la aprobación de leyes con numerosas imperfecciones jurídicas, procedimentales y administrativas limitan la consolidación de una verdadera sociedad democrática. Ante la magnitud y profundidad del problema la relevancia de este tema vuelve imprescindible y prioritario su estudio profundo.

El primer momento

Las políticas públicas sobre transparencia en México, materializadas en la mayoría de los casos en Leyes Federales y Estatales, han tenido gran auge en los primeros años del siglo XXI. Impulsadas desde diferentes frentes, sobre todo el gubernamental en sintonía con la sociedad civil, logran avances relevantes en la temática y ponen a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en el centro del debate nacional. Sin embargo, este esfuerzo acogido en varias trincheras, también ha sido presa de un controvertido pacto federal y de un déficit ciudadano culturalmente proclive a la opacidad.

En el contexto mundial, las leyes sobre transparencia y/o acceso a la información pública tienen varios años, incluso siglos en funcionamiento. La ley más antigua sobre la materia se remonta a 1776 en Suecia, cuando el sueco-finlandés Andrés Chydenius impulsa la Ley de Información Gubernamental titulada *La Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*. En otros contextos como Finlandia, Estados Unidos o Dinamarca, se crearon legislaciones similares en 1951, 1966 y 1970, respectivamente.

De acuerdo con Salguero, en México existieron algunos intentos previos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Tal es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, que en 1996 surge como una de las pioneras en incorporar el derecho a la información pública de manera detallada, estableciendo mecanismos y plazos para solicitar información.

Antecedido por un régimen caracterizado por la poca transparencia y escandalosos casos de corrupción que ubicaron a México y a su sistema político como uno de los más controvertidos, hegemónicos,

verticales y opacos del mundo, que incluso no garantizaba la más incipiente regla democrática como la organización de elecciones limpias y transparentes; la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, pone especial énfasis en la necesidad de una nueva cultura de transparencia en la información pública que limitara a los servidores públicos en su espacio corruptible y que paulatinamente revirtiera las opacas formas de hacer política en México. La corrupción en las esferas de gobierno es casi un contra-valor en los mexicanos que se explica a partir de una hegemonía partidista que durante casi un siglo alimentó vicios, dependencias políticas, tráfico de influencias y la discrecionalidad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 10 de junio de 2002, sentando las bases de una nueva etapa que tendría como principal objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, con la salvedad de proteger los datos personales, diferenciando con claridad el espacio público del privado. La diferencia entre lo público y lo privado es fundamental en este tema, ya que incluso se generaron en las entidades federativas leyes para la protección de datos personales que tienen como principal objetivo regular el derecho a la información pública, cuando éste ponga en entredicho la integridad personal, o en riesgo la vida privada de los ciudadanos.

Aún con la Ley promulgada, los avances en la materia se consideran insuficientes, ya que sí bien existe una Ley que obliga a los servidores públicos a privilegiar la transparencia en las actividades que desarrollan, en la realidad, la facultad coercitiva de la ley es imprecisa e insuficiente. En este contexto, de 2003 a la fecha el discurso gubernamental se enfrenta cotidianamente con la realidad imperante en las estructuras gubernamentales y a la *vocación corruptible*¹ de la sociedad mexicana, materializada en ciudadanos que sobornan y servidores públicos que todo lo pueden, aún violando la ley. Además de la *vocación corruptible* afianzada como pocas cosas en el subconsciente colectivo del mexicano, el esfuerzo emprendido desde las entidades federativas fue desigual, interpretando de diversas y sesgadas maneras la Ley Federal. A

¹ Término empleado por el autor del trabajo que tiene como objetivo sintetizar lo arraigado que se encuentra la corrupción en los mexicanos. Estando presente no sólo en los espacios gubernamentales, sino en todos los sistemas y subsistemas de la sociedad mexicana.

la fecha, se documentan tantas leyes como estados conforman la República Mexicana, pero con una diversidad tal, que el espíritu de la ley se diluye o trastoca en la esfera estatal.

Pacto federal en materia de transparencia

El auge que dio lugar a las legislaciones estatales sobre transparencia a la fecha es poco más que eso, una moda, un boom. Los congresos locales –en la mayoría de los casos– habían creado leyes infuncionales que única y exclusivamente elevaban a la transparencia y acceso a la información pública a lo más alto de la palestra política, pero con innumerables imperfecciones jurídicas, procedimentales y administrativas que limitaron su difusión y uso entre los ciudadanos. Si bien los términos –transparencia y acceso a la información pública– se incorporaron de inmediato al discurso gubernamental, lo cierto es que el conocimiento sobre la materia era limitado, y su genuino avance dependía de la voluntad del gobernante en turno. Los términos transparencia y rendición de cuentas son hoy en día de los más empleados en la vida gubernamental, sin embargo, se entiende relativamente poco sobre ellos o son temas que aunque se entienden, hay muy poca voluntad por llevarlos a la práctica en los procesos del sector público. Lo transparente y claro en la escena gubernamental sigue siendo una particularidad, y no, una generalidad.

Por otra parte, el boom de la transparencia en los ámbitos de gobiernos estatales no tiene un mismo momento ni una misma dirección. Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro muestran ventaja sobre los demás estados de la República al haber concebido una Ley de Acceso a la Información Pública de manera paralela a la Ley Federal. Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila promulgaron una ley en 2003, y el resto de los estados lo logran de manera gradual, siendo el último Tabasco hacia finales del año 2007. Cuando en unos estados el tema se discutía e incorporaba a la vida gubernamental, en otros, las anquilosadas prácticas se negaban a desaparecer, mostrando resistencia a una nueva cultura que sin duda restaría privilegios y modificaría substancialmente prácticas viciadas y corruptas. También queda claro que la maduración de la cultura de transparentar y rendir cuentas tiene diferentes momentos en un mismo país. Mientras que en la escena federal el tema se asume con cierta responsabilidad desde principios de la década,

en algunas entidades federativas no termina de tomar fuerza hacia finales de la misma.

Un déficit de las leyes de transparencia a nivel local, es precisamente la diferencia que existe entre éstas y la Ley Federal. En términos generales se buscan objetivos similares a los que podrían llamarse principios generales, pero su aplicación, interpretación y los sujetos obligados a rendir cuentas, son por decir lo menos, diferentes. Otro asunto pendiente es la correcta interpretación de lo que la misma Ley considera como información reservada, confidencial y pública. En esta clasificación el texto no da lugar a dudas, sin embargo, en la realidad la información pública no lo es tanto, y si lo requerido se presume puede incomodar o evidenciar el incorrecto accionar gubernamental, seguramente pasará –sin argumentos contundentes- a ser confidencial o reservada.

Para reforzar lo anterior, el propio Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala en su apartado Transparencia y Rendición de Cuentas que: *“Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, [...] así como coadyuvar en el desarrollo e implementación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno”* (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>).

Como consecuencia de las Leyes Estatales, surgen las unidades de enlace o información, comisiones, así como comités de información que logran hasta cierto punto mantener un acercamiento con los ciudadanos, aunque, hasta la fecha, la conciencia de la rendición de cuentas o de la solicitud de la información pública no sea un ejercicio acostumbrado por la ciudadanía. En este escenario, las unidades de enlace, comisiones o comités, en la mayoría de los casos dependen de la estructura gubernamental, o sus integrantes son elegidos por poderes legislativos donde la voluntad del gobernador en turno se impone, restando objetividad, imparcialidad e independencia a las acciones llevadas a cabo en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. En este complicado escenario la plena ciudadanía se constituye como un elemento fundamental para revertir la opacidad de una nación que se ve

materializada en sus gobernantes. Sí el poder público es juez y parte, las instancias de fiscalización, observación y seguimiento tendrán un alcance limitado y poco creíble para el ciudadano.

En esta agenda pendiente en materia de transparencia y acceso a la información pública en el caso mexicano se tiene que empezar desde cero. Un tema que podría parecer irrelevante como la ausencia de archivos es un problema que da lugar a la llamada “declaratoria de inexistencia de documentos”. Tan grave es la inexistencia de información, su organización y sistematización, que el propio Plan Nacional de Desarrollo en su apartado de Transparencia y Rendición de cuentas señala que: *“Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística”* (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>).

En los ámbitos estatales, y más aún en los municipales, el problema es más serio: ya que no solo existe ausencia de información, sino que la disponible en muchos casos no está sistematizada. La no disposición de documentos aunque es un argumento válido jurídicamente, no puede ser la constante ante la incipiente solicitud de información por parte del ciudadano, ya que en esencia estaríamos hablando del mismo problema, la inaccesibilidad a la información pública. La ausencia de información sigue siendo relevante, ya que de acuerdo con Velasco (2007) *“un porcentaje cercano al 50% de las solicitudes, tienen como respuesta la inexistencia de datos”*. (<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/11/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>)

En algunos estados, la ley local de transparencia ha surgido como una más que se encima a otras disposiciones jurídicas que no rebasan la frontera del papel. Además, aún con la Ley y con el ánimo de no incomodar al poder público, se han dado plazos indefinidos a los servidores públicos para que presenten reportes patrimoniales, actas de incumbencia pública y otro tipo de documentos de interés general.

Un parte aguas en materia de transparencia

Ante los desiguales criterios utilizados en las entidades federativas para la elaboración de las leyes sobre la materia, y los arraigados escenarios que privilegian la cultura de la opacidad, el 24 de abril de 2007 fue aprobado por el Senado de la República, el dictamen de la Cámara de Diputados que reforma el artículo 6° constitucional en materia de acceso a la información pública. Esta reforma, sin duda, es un gran avance para la consolidación de tan importante aspiración, ya que eleva a rango constitucional el acceso a la información pública, y obliga bajo la lógica del pacto federal y la jerarquía de leyes en la República, a homologar los textos sobre la materia en las entidades federativas, pero sobre todo, disminuye la distancia entre la norma jurídica y la opacidad cultural.

En el marco de esta reforma, los ciudadanos –todos– deben gozar del derecho al acceso a la información pública; el principio de publicidad sólo está sujeto a excepciones por causa de interés público; se establece un procedimiento expedito para el acceso a la información; sanciones administrativas para los servidores públicos; la obligación de los servidores públicos para proporcionar la información; se destaca la imperiosa necesidad de contar con archivos administrativos actualizados y confiables; y la protección de la vida privada es un consenso general.

De acuerdo con López Ayllón (2006) *“constitucionalizar un derecho, una institución, una política, consiste, simple y llanamente, en incorporarlo al texto constitucional”* (Pág. 7). En este caso resulta necesario para brindar una respuesta estándar a una misma pregunta, sobre todo si nos ubicamos en la realidad de las democracias constitucionales donde es imperioso proteger una norma superior, blindarla ante la interpretación, los cacicazgos políticos y la falta de voluntad del servidor público.

La realidad de la vida pública en México ha demostrado que los contenidos del texto constitucional en el caso de las garantías individuales son por mucho distantes de la realidad imperante; sin embargo, constitucionalizar un derecho es una muestra de consensos contundentes en el legislativo, y la posibilidad que en un tema tan importante como el acceso a la información pública, los mexicanos, por lo menos, tengan certeza jurídica sobre el tema.

Participación ciudadana y plena ciudadanía

La participación ciudadana es connatural a los derechos fundamentales del hombre. Los movimientos revolucionarios que explican la independencia de todas las naciones del mundo y su consecuente soberanía estuvieron en la mayoría de los casos alentados por la represión de los derechos sociales de los individuos. Bajo este argumento, todas las constituciones que arrojaron el surgimiento de nuevos países pusieron especial atención -por lo menos en el texto- en la defensa de estos derechos fundamentales. Es aquí donde tiene cabida el derecho a la información, que en el caso mexicano se establece en el Artículo 6° de la Constitución Política. En el contexto actual, el acceso a la información refuerza los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

Ser ciudadano en una sociedad democrática significa, como lo señala Merino (1997) *“haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. Es decir, aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”* (Pág. 30). Sin embargo, en la escena democrática actual que demanda corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, resulta fundamental no circunscribir las prerrogativas ciudadanas al simple acto de votar o ser votado. Este básico, pero superado derecho esta muy lejos de la condición de “ciudadano” modelo en una convivencia republicana, por lo que la ciudadanía requiere proveerse de educación, capacidad de reflexión, capacidad de discernimiento, y generar condiciones para que las acciones de gobierno sean genuinamente fiscalizadas y la mayoría depositaria de la soberanía nacional tenga mecanismo formales para revertir o interrumpir malos gobiernos y/o políticas públicas ausentes de contenido social.

En este sentido, la participación que demanda una sociedad democrática² no se circunscribe, como en antaño, a los “viejos” sujetos sociales propios de un sistema político autoritario, donde los sujetos corporativos, como los sindicatos obreros, las organizaciones campesinas y las organizaciones populares pugnan por mantener sus formas tradicionales de participación y control político. Una sociedad democrática aspira a fomentar la participación de sujetos sociales autónomos que buscan su inclusión y su participación dentro del nuevo sistema político, entre las que destacan organizaciones o sujetos sociales como las comunidades indígenas, los movimientos urbano populares, los ecologistas, las diversas organizaciones no gubernamentales en sus diferentes ramas y otros sujetos que van surgiendo con el aumento de la complejidad de la sociedad.

Actualmente la condición de ciudadano ha rebasado los tradicionales derechos reconocidos por los aparatos estatales, que regularmente se enmarcan en lo que se denomina derechos fundamentales del hombre o para el caso mexicano, garantías individuales. La plena ciudadanía toma en cuenta los derechos “tradicionales” que se derivan del hecho de haber nacido en un determinado territorio, pero también el arraigo y los valores culturales localizados en el contexto han generado una fuerza considerable en las prácticas reales de los modos de vida regional, y por consecuencias, en los datos que los ciudadanos incorporan a sus motivaciones.

Por ello el concepto de ciudadano debe superar la definición clásica que ofrece la democracia liberal, en donde existen derechos y obligaciones que sugieren la inclusión de todos los integrantes de una comunidad en una misa condición o categoría. El reto que se plantea para la definición clásica de la democracia liberal en donde todos –sin excepción– gozan de los mismos derechos y las mismas obligaciones, es reconocer que las sociedades posmodernas tienen entre otras las siguientes características: fragmentación, híbrides, inclusión, exclusión, y migración. En ese sentido el significado de ciudadanía cambia según el contexto en que se emplea, por una parte el marco de derechos y obligaciones, y por otro, la democracia, la identidad y la cultura.

² Es importante señalar que cuando en el presente trabajo se hace referencia al concepto de DEMOCRACIA, o a las expresiones “Sociedad Democrática”, o “Escena Democrática”, estamos partiendo de la concepción que la misma Constitución Política de México establece en su artículo tercero, al definirla (a la democracia) no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La plena ciudadanía es un objeto de estudio relevante en el contexto de las teorías de la democracia y de la cultura política y cívica, incluso se inscribe en los grandes debates del pensamiento político y cultural de la actualidad. La plena ciudadanía de acuerdo con Ochman (2005) se identifica con “... *la existencia de condiciones mínimas que garanticen a los individuos la posibilidad de actuar como sujetos libres e iguales*” (Pág. 5) para lo que es requisito indispensable que la democracia rebase su incipiente concepción de régimen político y jurídico, a una más profunda y acabada, como lo es entenderla como una forma de vida, donde los derechos fundamentales del hombre –justicia, libertad e igualdad–, estén garantizados en sus requerimientos mínimos para la generalidad.

La ciudadanía sustentada en la racionalidad solo es posible asegurando condiciones básicas como: la educación, salud, alimentación, pero sobre todo, garantizando el goce pleno de la igualdad, acatando lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar en su artículo primero la prohibición de “*la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”. (Fracción 3a del Art. 1°)

La plena ciudadanía tiene directa relación con lo que de la Peña (2003) denomina ciudadano insubordinado ya que “*la democracia apuesta a que es más factible que el ciudadano común, aquel que no esta comprometido con una posición dentro de la lucha por el poder es quien tenga mayor capacidad para decidir racionalmente, precisamente porque su natural insubordinación política le permite colocar en primer lugar el interés de las próximas generaciones. Así la conducción gubernamental desde la ciudadanía, que en ello consiste propiamente la gobernabilidad democrática, depende de la información [...] así, la sociedad abierta, donde la información crítica fluye sin obstáculos, es la condición democrática para revolucionar el progreso social*” (Pág. 147-148)

Cuando se argumenta que la plena ciudadanía es requisito fundamental para arraigar la transparencia y rendición de cuentas en una sociedad como la mexicana, estamos sosteniendo que la aprobación de leyes, reglamentos, ordenamientos; la creación

de unidades de enlace o información, comisiones y comités, son insuficientes ante la magnitud y profundidad del problema. La sanción o la coerción no son el camino para trabajar con una sociedad desprovista de “elementos concientizadores”³ que permitan a la generalidad identificar lo transparente de lo opaco, y lo corrupto de lo íntegro, considerando que existen contravalores arraigados en la sociedad que provocan la indiferencia ante lo poco ético, turbio y deshonesto, incluso, hay quien considera que estos comportamientos son condición indispensable para sobrevivir.

Como se aprecia a continuación, la visión gubernamental e incluso del partido gobernante reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo considera que los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas dependen de un cambio cultural en la gestión administrativa; sin embargo, este cambio cultural se concibe desde el gobierno y para el gobierno, no dejando claro, e incluso no considerando que el problema de opacidad, corrupción, tráfico de influencias, entre otros que se documentan en México, son más un conflicto social que gubernamental. Es decir, los gobernantes y sus prácticas son un reflejo de la sociedad en la que se forman, por lo que es inexacto afirmar que existe un gobierno corrupto y una sociedad íntegra en sus prácticas cotidianas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su apartado 5.5 denominado Transparencia y rendición de cuentas, recupera con toda claridad la tradición Foxista al señalar que:

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar

³ El término “elementos concientizadores” es propiedad del autor del artículo, y con ello refiere la ausencia de valores democráticos en la mayoría de la sociedad mexicana, considerando que el promedio de escolaridad de los mexicanos es primero de secundaria. Es decir, la educación formal que es fundamental para el desarrollo de un pueblo, en el caso mexicano expone un déficit relevante.

su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos. [...] El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos. (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>).

Como se aprecia a continuación, el Objetivo 5 del apartado dedicado a la Transparencia y Rendición de cuentas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que a la letra dice: *“Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno”* considera nueve estrategias, que salvo la ocho, están sustentadas en la reflexión sostenida en párrafos anteriores. En resumidas cuentas, se entiende la opacidad como un problema estrictamente gubernamental, e incluso administrativo y procedimental.

- *Estrategia 5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.*
- *Estrategia 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.*
- *Estrategia 5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.*
- *Estrategia 5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.*

- *Estrategia 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.*
- *Estrategia 5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.*
- *Estrategia 5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.*
- *Estrategia 5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.*
- *Estrategia 5.9 Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno. (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>)*

Reflexiones finales

Como se documenta en la primera parte de este trabajo la distancia entre países europeos como Suecia, Noruega, Finlandia, y algunos americanos como Estados Unidos y Canadá es abismal con respecto a México en temas como la transparencia y la rendición de cuentas. Esa distancia no solo se explica por la anticipación con la que abordaron, legislaron y regularon un derecho fundamental como es el acceso a la información pública, sino más bien por las diferencias estructurales que existen entre los países referidos y México. La transparencia y rendición de cuentas son una consecuencia de sociedades desarrolladas que garantizan a sus habitantes el acceso a la educación formal y el goce de los derechos fundamentales del hombre. En estricto sentido han culturizado a sus sociedades con elementos tan importantes como la legalidad, la gobernabilidad, la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas; entendiendo que no por decreto y a contra corriente es posible revertir prácticas añejas, penosamente aceptadas.

Si bien es cierto que la Ley y sus sanciones son un elemento indispensable en este proceso, y más en sociedades poco

educadas, donde el castigo parece ser la única alternativa para hacer cumplir las responsabilidades ciudadanas y gubernamentales, la transparencia y el acceso a la información pública deben ser prácticas que se fomenten desde la familia y la educación formal, abriendo dos frentes que al paso de nuevas generaciones nos den la posibilidad de afirmar que el mexicano ha asimilado el principio de “mantener distancia”, logrando que la relación personal o de parentesco no sea un factor determinante en la toma de decisiones.

Una sintomática disfunción del tema, se refleja en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa a transparentar sus actividades y rendir cuentas. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano ya que este tipo de instituciones son las que reciben los menores niveles de credibilidad entre los mexicanos.

La vida democrática nacional está urgida de cambios y mejoras. Los ciudadanos aspiran a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y que brinde las garantías propias para un desarrollo en libertad y justicia. En este déficit democrático sería impensable contentarse con lo adquirido, por lo que el respeto y garantía de los derechos políticos, civiles y sociales son en principio una prioridad. En esta tarea pendiente, el derecho de acceso a la información se inscribe en esta agenda democrática como la única garantía para que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan los representantes populares y las estructuras burocráticas que sostienen la administración pública federal, estatal y municipal.

En la escena democrática actual que demanda corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados resulta fundamental no circunscribir las prerrogativas ciudadanas al simple acto de votar o ser votado. Este básico, pero superado derecho está muy lejos de lo que la condición de “ciudadano” exige en una convivencia republicana, por lo que la ciudadanía requiere proveerse de educación, capacidad de reflexión, capacidad de discernimiento, y generar condiciones para que las acciones de gobierno

sean genuinamente fiscalizadas y la mayoría depositaria de la soberanía nacional tenga mecanismos formales para revertir o interrumpir malos gobiernos y/o políticas públicas que limiten la transparencia.

En este camino sinuoso que pretende apuntalar la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, las organizaciones surgidas desde la sociedad civil han sido fundamentales. Esta incipiente cultura encuentra ecos en las estructuras gubernamentales, pero también, y de manera corresponsable, en la sociedad civil que se organiza para apresurar los tiempos en aras de respetar tan importante derecho. La lógica de la sociedad civil es diferente a la gubernamental; la primera se organiza para fiscalizar y asumir un papel protagónico en la vida democrática, y la segunda aspira a revertir el descrédito, opacidad y desprestigio ganado a pulso al paso de los años. Ambos esfuerzos deben encontrar una intersección que los complemente, superando el enfrentamiento histórico entre gobernantes y gobernados, entre elites y masas, entre privilegiados y desprotegidos.

La opacidad cultural y la proclividad del mexicano a la corrupción han sido motivo de profundos estudios sociológicos, antropológicos, políticos, históricos y jurídicos, que con sus matices y orientaciones propias de la especialidad, concluyen que la corrupción en el mexicano es casi inherente al nacimiento, y un mexicano empieza a corromperse a muy temprana edad. Como lo afirma Ramírez (1977) *“el ser humano no es una entidad independiente en el tiempo, sino anclada al pasado y determinada por él. La forma en que el pasado actúa y determina el presente del ser humano, depende de una serie de características de ese pasado, cuyo objeto es estudio del psicoanálisis[...] Debemos partir de nuestros orígenes, de nuestra infancia histórica, tanto individual como genérica y detectar los principios normativos y pautas condicionadas por ella, nuestra actual manera de ser; maneras de ser que van a adquirir características llamativas y sobresalientes en todas las áreas de la expresión del ser humano, su patología, su arte, su carácter, sus aspiraciones, sus reivindicaciones, etc.”* (Pág. 23)

Culturizar es la tarea fundamental. Resulta prioritario educar a la sociedad y partir de otra base, una que tenga como pilares fundamentales el fomento de valores ciudadanos y el desarrollo de destrezas, habilidades y conocimientos que nos ubiquen como

una sociedad que tiene acceso a la educación y oportunidades reales para su superación. Culturizar implica romper con nuestra raíz que se alimenta con prácticas y acciones cotidianas distantes de los auténticos valores democráticos. Entendiendo por ello las características, las cualidades, las ideas y creencias aceptadas en una sociedad, como correctas y positivas para vivir con entendimiento; este conjunto de ideas y creencias ordenan el comportamiento humano y el sistema de reglas sociales, esto quiere decir que los valores democráticos son los que deben dirigir a la sociedad a lograr que el proceso democrático se consolide. Respetar a cabalidad los valores democráticos significará entender que estos se explican a partir de los derechos civiles, los políticos y los sociales.

Como lo señala escuetamente el Plan Nacional de Desarrollo vigente en México, en este escenario es indispensable que la transparencia y la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de la sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos, empresarios, medios de comunicación y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes y ciudadanos, debe convertirse en un acto cotidiano para los mexicanos, quedando claro que es un asunto que demanda corresponsabilidad.

Bibliografía

- Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, Instituto Federal de Acceso y Transparencia a la Información Pública.
- Congreso de la Unión (2008), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Mexicana*, México, H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De la Peña García, Rosa María (2003), *La teoría de la democracia. El error de occidente*, México, Valle de México editores.
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (2006), *Valores Democráticos*, en *Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática*, México: INCEP.

- Instituto Federal Electoral (2003), *Antología de la Democracia*, México: IFE.
- López Ayllón, Sergio (2006), *Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario*, México: UNAM-IFAI.
- Merino, Mauricio (1997), La participación ciudadana en la democracia, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral. Núm. 4.
- Nohlen, Dieter (2006), *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa.
- Ochman, M. (2005). *Las fronteras teóricas de la ciudadanía en el pensamiento político de la postmodernidad*. Tesis doctoral, México: Universidad Iberoamericana.
- Peschard, Jacqueline (1994), *La cultura política democrática*, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México: Instituto Federal Electoral. Núm. 2.
- Presidencia de la República Mexicana, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>) consultada el 20 de agosto de 2007.
- Ramírez, Santiago (1977), *EL MEXICANO, psicología de sus motivaciones*, México: Grijalbo.
- Salguero, Frine (2007), Transparencia y Acceso a la Información: Monitoreo Ciudadano a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en (<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/Monitoreo%20ciudadano%20a%20la%20LAI.pdf>) consultada el 25 de agosto de 2007.
- Velasco C., Elizabeth (2007), Ley de transparencia no garantiza acceso a la información: comisionado, *La Jornada*, México, (<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/11/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>) consultado el 11 de septiembre de 2007.