

IMPACTO DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO, 2002-2014

RICARDO UVALLE BERRONES
Universidad Nacional Autónoma de México
ricardo_uvalle@yahoo.com.mx

RESUMEN

El artículo analiza el impacto de la política de transparencia en México, específicamente lo que corresponde al ámbito del gobierno federal. Argumenta que se han dado pasos importantes en cuanto al diseño y operación del andamiaje institucional en materia de acceso a la información, y que la evolución de esta política pública ha respondido a las exigencias ciudadanas y de actores clave de la vida política del país para extender su ámbito de influencia, como lo demuestran las reformas constitucionales de 2007 y 2013, que básicamente amplían las facultades del órgano garante, así como el catálogo de sujetos obligados. Asimismo, el autor hace referencia a un conjunto de datos estadísticos y estudios tanto nacionales como internacionales para puntualizar los avances y limitaciones de la política de transparencia en rubros como percepción y combate a la corrupción, apropiación ciudadana de la cultura de la transparencia, apertura de archivos públicos y atención a solicitudes de información, ubicación de áreas de opacidad, entre otros.

Palabras clave: Transparencia, Corrupción, Ciudadanía, México.

THE IMPACT OF THE TRANSPARENCY POLICY IN MEXICO, 2002-2014

ABSTRACT

The article analyzes the impact of the transparency policy in Mexico, specifically what falls within the scope of the federal government. It argues that there have been important steps in the design and operation of the institutional framework on access to information, and that the evolution of this public policy has responded both to citizen demands and those of relevant actors in the political life of the country to expand their sphere of influence. This is evidenced by the constitutional reforms of 2007 and 2013, which basically extend the powers of the guarantor body and of the list of legally bound subjects. The author also refers to a set of a national and international statistical data and studies to point out the limitations of the transparency policy in areas such as perception and the fight against corruption, citizen appropriation of transparency culture, openness of public records and response to requests for information, location of opacity areas, among others.

Keywords: Transparency, Corruption, Citizenship, México.

INTRODUCCIÓN

El tema de la transparencia ocupa un lugar importante en la agenda de los organismos privados, públicos y sociales tanto nacionales como internacionales, que han decidido impulsarla como una herramienta que coadyuva a oxigenar la atmósfera de la vida colectiva, al favorecer que la información de los asuntos públicos no sólo sea resguardada con métodos de oficina, sino que sea objeto de conocimiento del público ciudadano. Alude a condiciones de vida para que las instituciones públicas sean más accesibles y visibles, con el fin de generar ambientes de confianza a favor de los habitantes de la sociedad civil.

Como política pública, la transparencia significa que hay formas legales y políticas de abatir la opacidad para romper la franja de desconfianza que se forma cuando los ciudadanos no tienen acceso ni posibilidad de ingresar a las oficinas administrativas y burocráticas. Cuando el ámbito de las oficinas estatales se sustrae al escrutinio de los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil, implica que la opacidad le gana terreno a la transparencia y, por tanto, los claroscuros ganan terreno para desventaja de la sociedad, los agentes productivos y el público ciudadano. En este sentido, en la visión del presente trabajo la transparencia alude al derecho de los ciudadanos para acceder y conocer lo relacionado con la información público-gubernamental (Uvalle 2011: 15). En adición a lo anterior, desde un punto de vista normativo por ejemplo, la transparencia tiene la finalidad de “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”, tal cual se expresa en el artículo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Público Gubernamental de México.

La transparencia contribuye a evitar la visión patrimonial del poder, a develar las prácticas faraónicas y costosas del ejercicio de la autoridad y a ejercer vigilancia sobre la utilización de los recursos públicos, entendidos como recursos de la comunidad, no del poder constituido. En todo caso el poder constituido tiene la responsabilidad de administrar los recursos de la comunidad con apego a reglas, tiempos, procedimientos y destinatarios. Siendo esa su responsabilidad, la transparencia abona a favor de un ambiente institucional más restrictivo para que mediante los procesos de accesibilidad, se evite que el poder incurra en situaciones que son dañinas para la vida colectiva.

Los pasos dados por la política de transparencia en México reflejan que todavía no se consolida como una pieza que es fundamental para la vida

asociada y que necesita de la voluntad de los actores gubernamentales para logra su eficacia y legitimidad. La transición de un sistema político no abierto y competitivo a otro accesible y vigilado, ha sido un proceso que avanza, pero el tramo por recorrer para que la política de transparencia sea más visible y evidente es aún largo. No obstante hay logros que se manifiestan en términos de que los archivos y registros a cargo de la autoridad pública no son inaccesibles a los usuarios de la sociedad.

El objetivo del presente artículo es analizar por medio de datos estadísticos el desempeño impacto de la política de transparencia en México, particularmente la del ámbito federal. Para ello, se acude a investigaciones e indicadores tanto nacionales como internacionales que favorecen el análisis empírico. Asimismo, para fines de exposición, el texto se organiza de la siguiente manera: 1) etapas de la transparencia; 2) transformación institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI): la protección de datos personales; 3) impacto de la política de transparencia en México; y 4) conclusión.

ETAPAS DE LA TRANSPARENCIA

Después del 2 de octubre de 1968 se evidencia que el presidencialismo centralista¹ ya no es capaz de dirimir los conflictos y el bienestar social estatizado 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 (durante el periodo 1970-1976) 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. Se inicia una política exterior que proclama la autonomía frente a Estados Unidos de Norteamérica, situación que tuvo más de retórica, no de hechos consumados.

No obstante los esfuerzos para democratizar el régimen político se origina una crisis de representación 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 y con ello se ratifica de modo negativo la visión del

1 Se entiende por presidencialismo centralista y borbónico la base y los procesos del poder los tenía en su ámbito de decisión y gestión el titular del poder Ejecutivo y borbónico, que alude a la autonomía del Estado ante los grupos dominantes con fines de maniobra política piramidal a cargo del Presidente de la República.

presidencialismo avasallador², aunque en fase de un desgaste que obliga a pensar en términos de una reforma política para que el juego del poder sea más competitivo. El Partido Acción Nacional única fuerza de contrapeso decide no participar en la contienda político-electoral, debido a que no estaba de acuerdo con las políticas estatales que impulsaba el gobierno de Echeverría, mientras que los grupos de izquierda permanecían en la clandestinidad para evitar su encarcelamiento.

Cuando José López Portillo toma posesión como Presidente de la República el 1 de diciembre de 1976 (para culminar su gestión en noviembre de 1982), se dan los primeros pasos a favor de una reforma política que institucionaliza la convivencia de los contrarios. Entre los puntos a destacar están: 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 si no 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 (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000: 104-108).

La reforma política lopezportillista destaca el significado del derecho a la información en el artículo 6 de la Constitución, con lo cual se esboza, por vez primera, la importancia de la transparencia. Por vez primera se incluye en el texto constitucional un logro de esa naturaleza debido a que la realidad política del país ya empezaba a cambiar. El México de la opacidad sin restricciones no encajaba en un contexto en que la democratización del poder avanzaba, pero de manera no rápida ante las inercias del autoritarismo.

2 El presidencialismo avasallador es la práctica del poder que ejercía el Presidente de la República en un concepto que daba vida a las “facultades metaconstitucionales”, situación con la cual se ejercía un liderazgo y una autoridad acendrados para superar conflictos, contratiempos y tensiones con prácticas de arbitraje, que no siempre aludían a la importancia de considerar los contrapesos en la estructura del poder establecido.

No obstante, el caso del derecho 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 con funcionalidad en un esquema de opacidad. El derecho a la información centraba su objetivo para que los partidos políticos tuvieran la oportunidad de conocer el modo en que se gastaban los recursos públicos en las contiendas electorales³.

En este caso, 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, exigían reglas democráticas para la competencia política. La visión unicentrada del poder empezaba a desafiarse con la participación de más actores políticos y con el reclamo de ampliar la representación política.

Por eso el derecho a la información se orienta a favorecer a una parte de la colectividad que son los partidos políticos y no a los ciudadanos en lo general porque hay

[...] la ausencia de un derecho fundamental derivado... a favor del gobernado y deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir ‘ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades’, siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica (Villanueva 2003: XIX).

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.

3 “El derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos” (Villanueva 2003: XIX).

Con la alternancia del poder iniciada en 1997 y madurada en el año 2000, 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 estos 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 manejo patrimonial de los recursos estatales y para que difundiera la información relativa con los asuntos de la vida comunitaria. En un ambiente de mayor democratización del poder, no había motivos ni argumentos para diferir la vigencia de la transparencia como una política pública, sobre todo cuando el cambio político y pacífico que es propio de las tendencias de la democracia, genera expectativas en favor de un gobierno que se debe identificar más con la publicidad de la información, no con la opacidad.

Una primera señal institucional de apertura enviada por el gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) ocurrió el 6 de diciembre del año 2000, fecha en que se da a conocer oficialmente la Política de Comunicación Social del Gobierno Federal. En el acto de presentación se enfatizó que estaría sustentada en tres principios básicos: 1) el derecho de la sociedad a la información; 2) el derecho social a la libre expresión; y 3) el derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas (Luna 2009: 57). Esta política de comunicación creó un contexto favorable para el debate público en torno a los temas de transparencia, particularmente por dos cuestiones: 1) el gobierno de la alternancia se comprometió explícitamente a la apertura del Ejecutivo Federal; y 2) se comenzó a incluir en el discurso político de manera sistemática el término acceso a la información.

Al mismo tiempo, los acuerdos multilaterales firmados por México incluían la obligación de adoptar medidas anticorrupción, como la transparencia y la rendición de cuentas. Factores que también reconocían e impulsaban los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio. Como respuesta, el gobierno de Vicente Fox creó el 4 de diciembre del año 2000 la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, que junto con el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y la firma del Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, ambas acciones registradas en 2001, fueron el marco institucional propicio para el impulso de la regulación del acceso a la información. Al respecto, cabe destacar que en la firma del Acuerdo participaron 83 instituciones públicas y privadas, universidades, sindicatos, partidos políticos, cámaras empresariales y uniones de campesinos.

En ese marco, en octubre de 2001 el Ejecutivo Federal organiza una serie

de foros de consulta a la ciudadanía para recoger opiniones y sugerencias e incluirlas en un proyecto de ley de transparencia a cargo de la Comisión Intersecretarial, coordinada por la Secretaría de Gobernación.

Un segundo factor que sin duda fue decisivo en el impulso de la transparencia como motivo de agenda pública fue la intensa participación de grupos de la sociedad civil. En efecto, en febrero y marzo de 2001 se realizaron dos seminarios académicos fundamentales para el impulso a la ley en materia de transparencia: el primero se realizó en el marco del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde se presentaron ponencias que limitaron el derecho a la información a una vertiente denominada derecho de acceso a la información, retomando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el segundo se denominó Seminario Internacional de Derecho de Acceso a la Información y Democracia, realizado en la Universidad Iberoamericana, donde expertos, académicos, servidores públicos y periodistas de Estados Unidos, Europa y México discutieron el papel del acceso a la información en las sociedades democráticas.

Por su parte, en abril de 2001 la Facultad de Derecho de la UNAM realizó el foro “Nuestro derecho a saber de las cosas públicas y el derecho a la información gubernamental”, donde especialistas analizaron el proyecto de ley de transparencia y acceso a la información elaborado por la oficina de la contraloría de la Presidencia de la República. Asimismo, en los primeros meses de 2001 se presentaron iniciativas de ley en los congresos de Guanajuato y Baja California, las cuales también se discutieron en sus ámbitos locales.

También en marzo de 2001, la Sociedad Interamericana de Prensa realizó el Foro Internacional sobre la Libertad de Expresión, donde los representantes de diecisiete periódicos de quince ciudades del país propusieron cuatro temas para la agenda legislativa: ley de transparencia publicitaria, ley sobre el secreto profesional del periodista, ley de acceso a la información y la ley de organización de medios públicos. Este acto fue particularmente relevante dado que favoreció una mayor colaboración entre editores y académicos.

En consecuencia, ha sido sin duda el activismo de los espacios públicos, determinante para que la demanda a favor de la transparencia ingrese a la agenda de gobierno y que sea aprobada como política pública el 11 de junio de 2002 con el rango de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, reconociendo el derecho de acceso a la información pública, creando a la vez, el IFAI. Ambos pasos

son fundamentales en el quehacer de la vida pública del país, respecto a la importancia del derecho de acceso a la información pública para ventaja de los ciudadanos:

[...] el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de las entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática (Villanueva 2003: XXIV).

A partir de esta fecha, la transparencia se ha convertido en una herramienta útil para vigilar y controlar el poder desde la sociedad y por los ciudadanos con base en la lógica de aprendizaje que también corresponde a los ambientes democráticos y que combina por tanto, realismo, restricciones y oportunidades.

Una tercer factor a favor de la transparencia se consolida cuando a fines del 2006 los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas toman la iniciativa para llevar a cabo la reforma al artículo 6 de la Constitución, definiendo principios rectores que habrían de caracterizarla con rango constitucional “potenciando el uso ciudadano del derecho a la información” (Lujambio 2008: VII). Cabe destacar que en este proceso tres diputados federales

[...] del PAN [Partido Acción Nacional], PRI [Partido Revolucionario Institucional] 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 hacia 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 voto 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 (Lujambio 2008: VII-VIII).

Entre los aspectos a destacar en el artículo 6 de la Constitución con la reforma señalada están: 1) que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, 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; 4) se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; 5) 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 6) 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.

TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DEL IFAI: LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

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 de la circulación de la información que se relaciona con asuntos de naturaleza privada.

Éste es el caso de los datos personales, en los cuales se plantea el dilema de poder conjugar la información concerniente a lo público con mantener al mismo tiempo la vida privada libre de injerencias externas. La protección de la vida privada, incluso íntima, es necesario que se garantice para evitar la invasión a esferas que sólo conciernen a las personas civiles.

Los datos personales son la expresión de la privacidad e intimidad de las personas civiles y su uso es delicado cuando no se establecen reglas claras para su producción y resguardo. Lo importante en este caso es que se trata de datos sensibles a la condición de vida de las personas y por ello la autoridad tiene la responsabilidad de institucionalizarlos, para evitar el uso indebido de los mismos. En este caso, la protección de los datos personales se puede ubicar en la acepción

El derecho de *habeas data* o también bautizado en España como derecho de protección de datos personales, es además, de un instrumento legal para proteger el derecho a la vida privada, una forma de derecho de acceso a la información pública... El concepto *habeas data* que significa, conserva o guarda (es decir *habeas*, los datos o información y *data* que corresponden), es una garantía constitucional derivada del *habeas corpus* del derecho anglosajón, por lo cual todo individuo tiene garantizado el derecho de acceder a la información que le concierne personalmente, a los efectos de que ella lo dispone, no le sea ajena y pueda actuar en consecuencia de ese conocimiento (Villanueva 2003: XXV).

Esta dinámica es un derecho que cada vez más se posiciona en la figura del Estado democrático y se sustenta en diferentes vertientes de acuerdo a los documentos internacionales y normas mexicanas. Es en este marco donde 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. Esta transformación no es menor, sino que indica cómo el ámbito de la vida privada e íntima es protegido con normas públicas que formalizan un tipo de cambio institucional.

En efecto, la nueva denominación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos refleja que se realiza una reforma de fondo en su estructura y contenido, situación que denota una nueva condición en su desempeño institucional. Tiene ahora mayores atribuciones para cuidar que la esfera de la privacidad y la intimidad de las personas civiles con la esfera de lo público, sea articulada con mayor nitidez, cuidando que cada una de ellas no sólo tenga su propia dinámica, sino que estén protegidas en términos de pervivencia institucional. Se combina así que el derecho de acceso a la información sea respetado y garantizado para que la información pública gubernamental sea conocida y evaluada desde la sociedad y que los datos personales no sean expuestos a la solicitud de terceros. La protección de este punto es propia de los valores de la democracia y constituye un avance importante en términos de diferenciar y salvaguardar ámbitos de actuación individual y colectiva.

En este sentido, los principios que la ley define en relación a la protección de datos personales son los siguientes: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.

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 IFAI, por medio del cual se crea la Secretaría de Protección de Datos

Personales, así como catorce direcciones generales dentro del IFAI que serán las encargadas de administrar los distintos temas, materias y obligaciones que regula la Ley y su Reglamento (publicado el 21 de diciembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación).

IMPACTO DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

Durante los primeros diez años de vigencia formal, la política de transparencia en México ha ido cobrando importancia tanto en el discurso como en la actuación de las instituciones públicas y de los ciudadanos. Sin embargo, como toda política pública su avance ha sido incremental y, por lo mismo, no ha estado exenta de tropiezos o de intentos de limitación.

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: INDICADORES INTERNACIONALES SOBRE TRANSPARENCIA

En términos generales, los indicadores internacionales de acceso a la información y combate a la corrupción han situado a México desde el año 2001 dentro de los países que reflejan una tendencia hacia la construcción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que, sin embargo, en los hechos no son necesariamente garantía de la apertura plena de los archivos públicos y la definición sin excepciones de responsabilidades por la comisión de conductas contrarias al servicio e interés público.

Por ejemplo, en ese año 2001 México fue comparado con otras cuatro naciones de América Latina: Argentina, Brasil, Perú y Chile, y tras el análisis de los instrumentos en materia de transparencia presupuestaria, ocupó el tercer lugar (Guerrero y Hofbauer 2004: 165). Los datos mostraron una tendencia clara sobre quiénes tenían acceso a la información presupuestaria, y en primer lugar aparecían los legisladores y en segundo los investigadores, pero la ciudadanía no representaba un porcentaje significativo.

Diez años después del estudio referido, en 2011 la Auditoría Superior de la Federación dio a conocer los datos de las mediciones realizadas en 2009 por el Open Society Institute y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., que fueron expresadas en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria que contempló a doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Los resultados se analizan a continuación (Auditoría Superior de la Federación 2011: 26-27).

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Los datos de este índice situaron a México en el quinto lugar de los países mencionados, después de Costa Rica, Perú, Panamá y Brasil. En una escala del 1 al 100, México obtuvo un porcentaje de evaluación de 48%, dos puntos por debajo de la calificación obtenida dos años atrás. En parte, la razón de este descenso se relaciona con una ampliación de los factores sujetos a evaluación, pues ya no sólo se referían a mecanismos de transparencia propiamente dichos, sino también a las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto. Asimismo, se incluyó como variable las obligaciones que el gobierno debiera tener con la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Tabla 1: Posiciones en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2007 y 2009

Países	2007		2009	
	Valor	Posición	Valor	Posición
Costa Rica	67	1	69	1
Perú	52	2	54	2
Panamá	-	-	50	3
Brasil	-	-	49	4
México	50	4	48	5
Argentina	-	-	48	6
Colombia	38	8	46	7
Guatemala	50	3	44	8
República Dominicana	-	-	44	9
Ecuador	40	6	43	10
Bolivia	42	5	42	11
Venezuela	33	9	23	12

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2011: 27).

El estudio diagnosticó que los principales puntos críticos en la estructura de la transparencia presupuestaria en México se refieren a la responsabilidad de los gobiernos, la participación ciudadana y la contraloría interna (Auditoría Superior de la Federación 2011: 65), debido a lo siguiente:

1. Aunque en la legislación se encuentran establecidos los mecanismos de entrega de información y en los portales de Internet se publican las formas en que se ejerce el presupuesto, en realidad no se contemplan instrumentos homogéneos para las sanciones en caso de restricciones injustificadas para el acceso a la información.

2. El país no ha registrado avances considerables en el tema de la participación ciudadana en relación a la transparencia por que el acceso a la información es ejercido en su mayoría por investigadores, organizaciones civiles y empresas. Los ciudadanos en general muestran un rezago en la materia no sólo por la falta de conocimiento sobre los mecanismos que existen para ejercer su derecho, sino también por la brecha digital que se registra en diversos sectores del país, lo que genera además desigualdad de oportunidades en el acceso a la información. Otra causa es que en México el fortalecimiento de los derechos políticos no ha sido tan amplio como se requiere para la maduración de la democracia. En consecuencia, la educación en materia cívica y de derechos ciudadanos no ha logrado el impulso suficiente de una cultura de transparencia y rendición de cuentas para que permeen los diversos grupos ciudadanos y potencien su participación en los asuntos públicos⁴.

Gráfico 1: Transparencia presupuestaria en México 2007-2009, percepciones por variable



Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2011: 28).

4 “En ese tenor, quizá se pueda afirmar que es un problema del legislador ordinario y no del Constituyente Permanente, en tanto que dicho vínculo operativo se resuelve en la esfera de las leyes y no en el marco constitucional, a lo que podría responder en primer lugar que, dada la tradición legislativa en nuestro país, no deja de ser apenas un pobre consuelo, porque de nada sirve establecer derechos y obligaciones en la Constitución si estos requieren de años, lustros si no es que décadas para que se vuelvan efectivos” (Peschard 2011: 13).

Algunas de las propuestas que el estudio ofrece son las siguientes (Auditoría Superior de la Federación 2011: 26):

1. Generar una mayor vinculación entre la transparencia y los derechos fundamentales de los ciudadanos en México.
2. Ampliar el esquema de control constitucional para interponer mecanismos de inconstitucionalidad en los casos en que un estado, municipio u organismo no cumpla con los criterios establecidos por la norma superior en materia de entrega de información.
3. Construcción de indicadores por entidad para medir la gestión en materia de acceso a la información para que las evaluaciones no sólo sean llevadas a cabo por organismos externos, ya que este elemento es de los pocos que ya se encuentran fortalecidos en las formas de control actuales en México.
4. Homologar en todos los órdenes de gobierno los formatos de acceso a la información en materia presupuestaria.
5. Impulsar la cultura de la rendición de cuentas desde los niveles básicos de educación y no sólo hablar de ésta y la transparencia como una política de gobierno⁵. Lo anterior porque

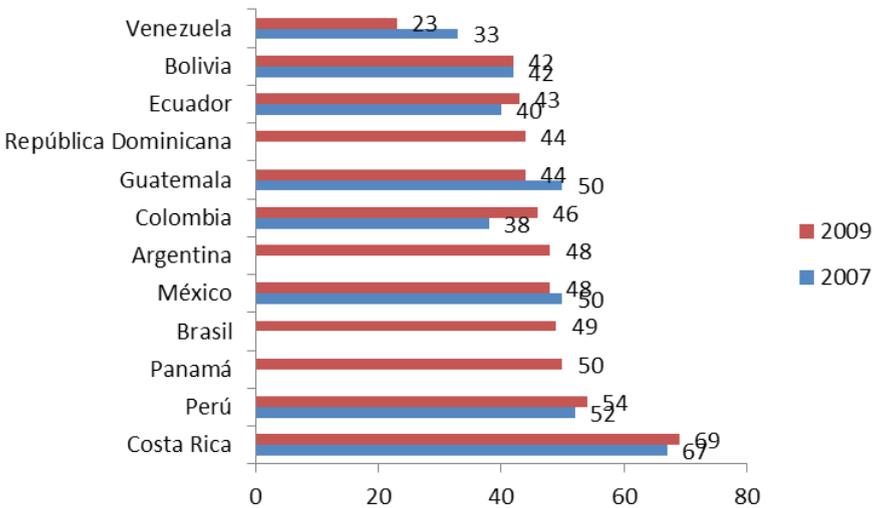
Desde la ética de la fiscalización superior, la transparencia es un principio que estructura normas, criterios, prácticas y procedimientos orientados hacia una Administración pública eficiente y responsable en el manejo de los recursos estatales. Normativamente hay un consenso de que la fiscalización superior y la transparencia son indivisibles. Si la transparencia se incrementa, también lo hace la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno (García y Ruiz 2011: 350).

Al respecto, un elemento que se ha propuesto para fortalecer el derecho de acceso a la información es otorgar autonomía constitucional a los

5 Destaca el caso de Brasil como uno de los países que recientemente han tratado de impulsar e institucionalizar acciones de cultura ciudadana que fortalezcan los procesos democráticos y la convivencia cívica, como el proyecto “Educación fiscal para la ciudadanía”. Este ejemplo y otros como los de Colombia, Italia, Argentina, Uganda, entre otros, se analizan en el documento Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. Enseñar Ética a los Jóvenes. Ejemplos de 11 países, publicado por Transparencia Internacional en 2004. En México se ha propuesto esta orientación en libros como *Entre el Espanto y la Ternura. Formar Ciudadanos en Contextos Violentos* de Silvia Conde, en el cual se hace énfasis en la creación de un esquema de educación ciudadana como factor de cambio en los patrones de conducta y participación social.

órganos garantes. Sin embargo, es importante considerar, como apunta Sergio López-Ayllón en su libro *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana del Acceso a la Información*, que esa autonomía debe ir acompañada necesariamente con la ampliación de las capacidades sancionadoras de esos órganos, pues de lo contrario se convertirían en entes de elevado rango jurídico que únicamente funcionarían como observadores, dado que no tendrían facultades de decisión y sanción, es decir, sólo podrían (al igual que las comisiones de derechos humanos) hacer recomendaciones sin que ello tenga efectos vinculatorios.

Gráfico 2: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007 y 2009, varios países



Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2011: 27).

Como factor adicional para el análisis, es importante considerar que si bien México registró un descenso en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, en el mes de abril de 2012, el país aprobó el Primer Examen del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal, dependiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Según el reporte, Brasil, Chile, Costa Rica, Chipre, República Checa, Guatemala, Malta, México, San Vicente, Las Granadinas y República Eslovaca tienen una legislación que permite la transparencia y el intercambio internacional de información fiscal (CNNExpansión 2012). Además, en este estudio la OCDE también apuntó que México cuenta con un sólido marco normativo en materia bancaria que facilita el acceso a la información.

Indicadores sobre corrupción

La transparencia tiene vínculos importantes con el tema de la ética gubernamental y social, dado que se trata de una cualidad que surge a partir de condiciones óptimas de apertura, honestidad y confianza. En efecto, “Toda oferta de gobierno es portadora de valores éticos desde el momento en que se formula con acento positivo a favor de los gobernados [...] En este caso, la transparencia es portadora de valores como visibilidad, honradez, responsabilidad y accesibilidad que deben fortalecerse para ampliar la confianza en las instituciones administrativas”. (Aguilera 2011: 269). Pero estos valores no surgen de manera espontánea ni son responsabilidad exclusiva de las instituciones de gobierno.

Al respecto, México ha sido objeto de diversas evaluaciones en temas de corrupción. En un principio estas mediciones se enfocaban sólo a la actuación gubernamental, y en fechas recientes han tendido gradualmente a incluir temas de percepción y valores de los ciudadanos.

En 2009, por ejemplo, se instrumentó el Índice de Percepción de la Corrupción, cuyos resultados se publicaron en noviembre de 2010. La investigación se desarrolló a partir de múltiples encuestas de opinión aplicadas a expertos y en las que se sondearon las percepciones sobre la corrupción en el sector público. Se evaluaron a 178 países en una escala de 0 a 10, donde 0 representa la menor calificación y denota una mayor corrupción, en tanto que 10 apunta a la existencia de condiciones favorables en términos de transparencia.

México presentó un descenso en este índice, pues pasó de 3,3, en 2009, a 3,1, en 2010, lo que representa un retroceso de 6,06% con respecto al año anterior; y su posición disminuyó nueve lugares en la lista de los países participantes. Cabe mencionar, como elemento de contexto de la región latinoamericana donde se inserta México, casos de otros países, por ejemplo: 1) Argentina se ubicó en el lugar 105 y mantuvo el puntaje de 2,9; 2) Chile ocupó el lugar 21 con 7,2 puntos, lo que significó una mejor evaluación respecto al año anterior, cuyo puntaje fue de 6,7; 3) Uruguay se posicionó en el lugar 24, al pasar de 6,7 puntos que obtuvo en 2009 a 6,9 en 2010; y 4) Brasil permaneció en el puesto 69 con un puntaje de 3,7, al igual que el año anterior.

Para la edición 2011 de este instrumento, México continuó como uno de los países más corruptos, pues ocupa el último lugar en la materia dentro de los miembros de la OCDE (34 del mismo número de integrantes). En relación a las 182 naciones evaluadas, México ocupa el lugar 100, mientras que otros países latinoamericanos se situaron en una mejor posición

(Chile 22, Uruguay 25, Costa Rica 50, Cuba 61, Brasil 73, Colombia y El Salvador 80). Para esta edición del indicador, Argentina avanzó cinco lugares respecto a 2010 y se colocó en la posición 100 (Transparencia Internacional 2011: 1-3), junto con México.

Tabla 2: Máximos y mínimos por región del mundo del Índice Internacional de Percepción de la Corrupción, 2010

Región y bloques	País con puntuación más alta	País con puntuación más baja
América	Canadá Puntuación: 8,7 Posición: 10	Haití Puntuación: 1,8 Posición: 175
Asia Pacífico	Nueva Zelanda Puntuación: 9,5 Posición: 1	Corea del Norte Puntuación: 1,0 Posición: 182
Europa y Asia Central	Dinamarca y Finlandia Puntuación: 9,4 Posición: 2	Uzbekistán Puntuación: 1,6 Posición: 177
Medio Oriente y África del Norte	Qatar Puntuación: 7,2 Posición: 22	Irak Puntuación: 1,8 Posición: 175
África subsahariana	Botswana Puntuación: 6,1 Posición: 32	Somalia Puntuación: 1,0 Posición: 182
Grupo de los 20	Australia Puntuación: 8,8 Posición: 8	Rusia Puntuación: 2,4 Posición: 143
OCDE	Nueva Zelanda Puntuación: 9,5 Posición: 1	México Puntuación: 3,0 Posición: 100
Unión Europea	Dinamarca y Finlandia Puntuación: 9,4 Posición: 2	Bulgaria Puntuación: 3,3 Posición: 86

Fuente: Transparencia Internacional (2011: 3).

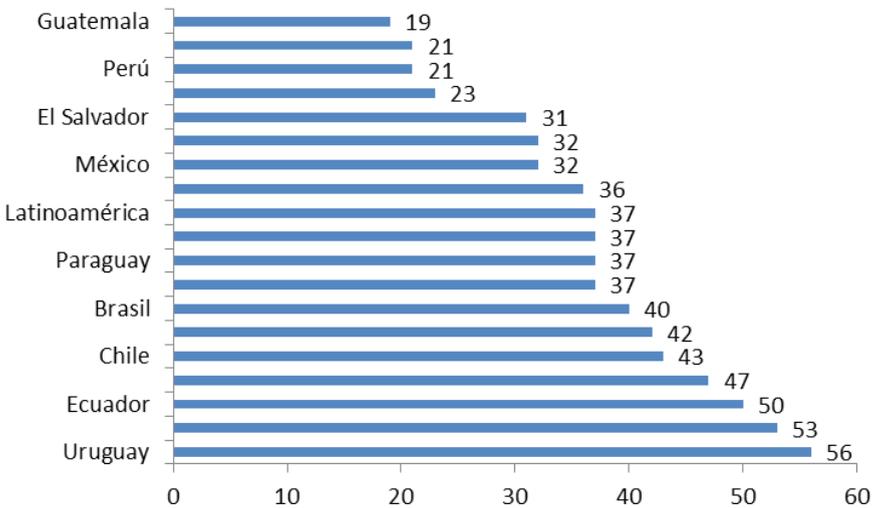
Otro estudio sobre la materia es el que realiza Latinobarómetro, que en 2010 dio a conocer las cifras correspondientes a percepción de la corrupción en América Latina, en las cuales se tomaron en cuenta las opiniones de los ciudadanos (a diferencia de otras encuestas que sólo hacen mediciones a partir de datos institucionales).

Latinobarómetro señala que los países con mayores porcentajes de percepción positiva son: Uruguay con 56%, Panamá con 53% y Ecuador con 50%. En contraste, los países con los menores porcentajes son: Guatemala con 19%, Perú y Argentina con 21% y República Dominicana con 23%.

Sobre México, el estudio señala que sólo el 32% de los ciudadanos cree que se ha avanzado en cuestiones de transparencia, mientras que el 68% restante piensa que se ha avanzado poco o nada. En consecuencia,

El avance de la transparencia en México dependerá de la articulación de un vigoroso y activo movimiento ciudadano que vigile y monitoree de forma cercana el cumplimiento y apego a las leyes de acceso a la información por parte del gobierno [...] desafortunadamente todavía estamos lejos de haber construido esa fuerza social concientizada y organizada. Los grupos que existen en la sociedad civil son escasos y la agenda de la transparencia todavía no ha logrado permear la teoría y la práctica del ciudadano común (Sandoval 2011: 246).

Gráfico 3: Porcentajes de percepción de la reducción en la corrupción en las instituciones del Estado en América Latina en 2010



Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2011: 47).

Otro indicador vinculado a la ética gubernamental es el Índice de Integridad Pública, elaborado por la organización *Global Integrity*. Su objetivo es proveer de información para analizar las tendencias de la corrupción y del buen gobierno.

La metodología de elaboración del informe consiste en una compilación de estudios exhaustivos de casos nacionales, tanto cualitativos como cuantitativos, preparados por periodistas, investigadores y académicos locales, que evalúan diversos aspectos normativos e institucionales sobre la apertura y calidad de los gobiernos y la existencia de mecanismos para prevenir la corrupción en cada país (Auditoría Superior de la Federación 2011: 63-64).

Se utilizaron más de 290 indicadores agrupados en 23 subcategorías y éstas a su vez se aglutinaron en seis categorías con las cuales se generó el índice y se evaluó la existencia y efectividad de leyes e instituciones que promueven la rendición de cuentas que favorecen el acceso de la ciudadanía a la información pública y que limitan la corrupción. Las seis categorías son: 1) sociedad civil, información pública y medios de comunicación; 2) procesos y políticas electorales; 3) rendición de cuentas; 4) administración y servicio civil; 5) mecanismos de control y regulación; y 6) mecanismo anticorrupción y aplicación de leyes. Los rangos en que se situaron a los países son: fuerte, moderado, débil y muy débil.

En la edición 2009, México obtuvo un puntaje global de 72,5 en una escala de 100, lo que lo colocó en el rango moderado en cuanto a la solidez de las variables medidas.

Tabla 3: Índice de Integridad Pública 2009

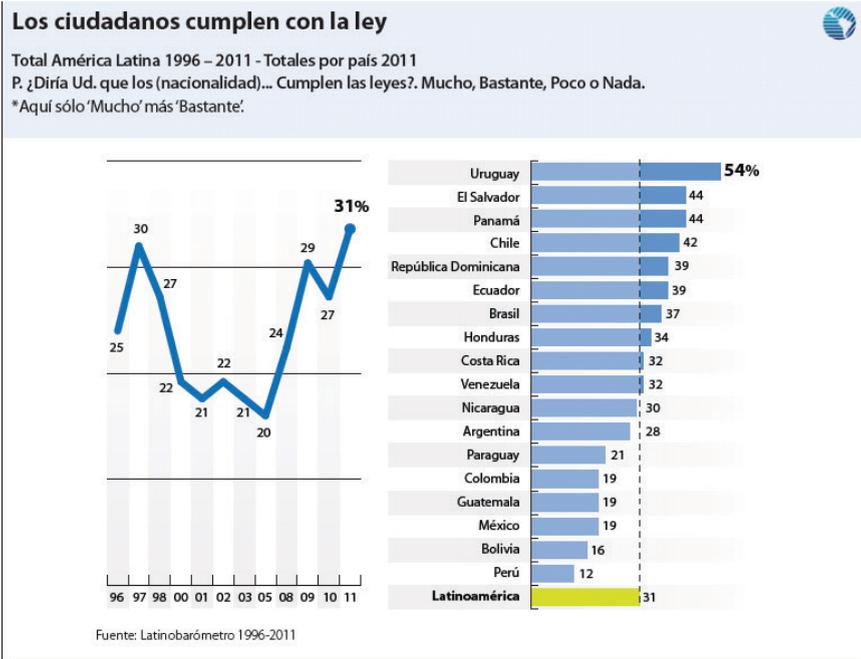
País	Puntaje	Categorías					
		I Sociedad civil información pública y medios de comunicación	II Procesos políticos y electorales	III Rendición de cuentas	IV Administración y servicio civil	V Mecanismos de control y regulación	VI Mecanismos de anticorrupción y aplicación de leyes
Fuerte							
Corea	87,9	90,6	94,1	83,6	81,0	91,5	86,7
Estados Unidos de América	84,9	86,3	83,8	84,2	84,4	84,8	86,2
Moderado							
Macedonia	77,5	77,9	76,7	75,3	74,5	84,2	76,3
Indonesia	73,6	59,7	73,2	67,9	79,6	84,0	76,9
Georgia	73,5	81,2	78,9	64,9	74,9	67,7	73,3
Malawi	73,2	71,5	58,2	66,4	74,5	83,5	85,0
México	72,5	82,3	83,6	59,4	62,6	76,8	70,1
Ruanda	70,7	63,1	56,5	79,6	79,6	87,6	81,0
Débil							
India	69,6	71,7	70,0	59,0	65,9	80,4	70,7
Kenia	68,6	60,6	60,7	53,8	76,7	79,0	80,5
Uganda	69,3	69,1	60,6	70,9	71,5	72,6	70,8
Sierra Leona	68,9	63,8	63,7	57,8	77,2	72,7	78,1
Colombia	68,3	66,5	66,0	60,2	65,5	77,1	74,8
Kosovo	67,5	73,7	68,7	46,0	63,0	80,3	73,1
Nepal	66,8	80,0	57,9	57,2	63,0	74,7	67,8
Ghana	64,7	62,8	50,0	59,0	59,0	81,2	75,4
Azerbaiján	64,1	65,8	62,9	50,9	62,9	74,5	68,8
Bosnia y Herzegovina	62,9	65,0	76,6	56,1	44,4	67,9	67,3
Serbia	63,0	76,3	71,8	49,0	42,7	68,9	69,3
Venezuela	60,8	61,4	54,9	60,7	52,5	66,9	68,9
China	60,2	54,9	43,7	45,6	71,4	75,8	69,9
Muy débil							
Zimbabue	59,4	55,1	53,2	44,5	61,1	74,1	68,5
Ucrania	57,9	77,7	63,8	46,3	28,4	70,3	61,2
Mongolia	56,6	60,5	49,8	49,4	50,8	60,4	68,7
Argelia	55,0	47,1	59,6	53,9	52,7	50,8	67,5
Jordania	55,0	62,1	33,9	39,5	55,0	58,5	81,9
Liberia	53,9	59,4	72,4	45,1	24,2	51,0	70,9
Libano	52,7	50,0	68,4	61,9	32,9	47,6	55,3
Vietnam	44,3	22,0	42,8	33,3	42,9	60,1	65,2

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2011: 64).

Cumplimiento de la ley

En cierta medida “la capacidad para construir un Estado de derecho se relaciona con la percepción de la justicia distributiva y el grado de igualdad ante la ley” (Latinobarómetro 2011: 52); dos cuestiones que están en permanente tensión en las sociedades latinoamericanas. Al respecto, Latinobarómetro realiza la siguiente medición.

Gráfico 4: Cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos



Fuente: Latinobarómetro (2011: 53).

Derivado de esta gráfico, es importante apuntar que México se encuentra en los últimos lugares de los países evaluados, lo que refleja un bajo nivel de moral de los ciudadanos, es decir, que el país enfrenta un déficit en materia de cultura cívica y confianza en las instituciones (fundamentales para la eliminación de la corrupción), lo que frena, entre otros elementos, su desempeño en cuestiones de transparencia.

Se trata de un fenómeno donde hay una alta percepción de que la democracia no ha podido dismantelar la corrupción, particularmente porque ésta consiste en una patología social que involucra complejos factores culturales como el fraude social, que es consecuencia de la percepción de discriminación y desigualdad (Latinobarómetro 2011: 64).

Gráfico 5: Cumplimiento del procedimiento regular para realizar trámites



Fuente: *Latinobarómetro (2011: 53)*.

Opacidad

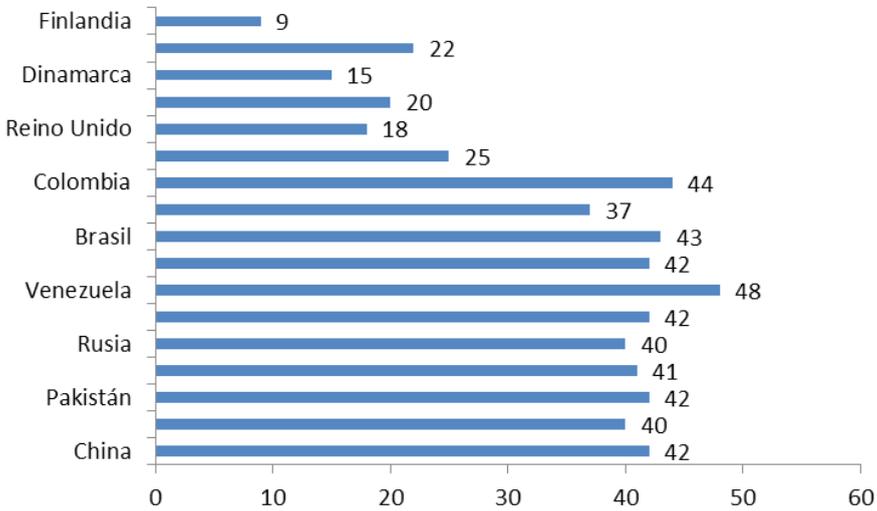
Un elemento básico para conocer los grados de apertura se refiere a la percepción de opacidad, ya que en ello se involucran tanto cuestiones legislativas como procedimentales. Para esta evaluación el Milken Institute elabora anualmente (desde el año 2000) el Índice de Opacidad, en el que México ocupó la posición 33 de una muestra de 48 naciones en su edición 2009 (Kurtzman y Yago 2009: 3). Este estudio considera cinco grandes áreas que afectan el crecimiento económico: 1) corrupción; 2) insuficiencia en el sistema legislativo; 3) aplicación de políticas económicas; 4) estándares corporativos de contabilidad gubernamental; y 5) calidad regulatoria.

El Índice de Opacidad utiliza una escala de 0 a 100 puntos, donde los valores mayores significan más opacidad y los inferiores más transparencia. Se construye con 65 variables obtenidas de fuentes como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y de autoridades locales de los países estudiados.

De acuerdo con los datos del estudio de 2009 (que es el más reciente hasta la fecha de elaboración de este libro), México obtuvo una calificación de 37

puntos y se ubicó en la posición 33, con lo que retrocedió dos posiciones respecto al año anterior; mientras que Chile destacó en Latinoamérica con 25 puntos.

Gráfico 6: Índice de Opacidad



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, 2011: 21, con base en Kurtzman y Yago, 2009.

INDICADORES NACIONALES DE TRANSPARENCIA

En el ámbito nacional han sido diversos los estudios e investigaciones que se han realizado para conocer la situación actual de la transparencia. Instituciones académicas (UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana) y gubernamentales (IFAI, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación) han mostrado un interés amplio por analizar tanto la parte formal como procedimental del derecho de acceso a la información. Aunque con distintas metodologías y variables, los estudios muestran resultados que en efecto dan cuenta de los puntos críticos donde la política de transparencia debe mejorar y fortalecerse.

En consecuencia, se examinarán cifras que corresponden al orden federal, así como datos globales sobre apropiación ciudadana de la cultura de la transparencia e incidencia en prácticas de corrupción.

Solicitudes de información

De acuerdo con datos extraídos de la sección de Estadísticas de la página web del IFAI⁶, de septiembre de 2002 al 5 de julio de 2012 se han realizado 803.464 solicitudes de información, de las cuales 704.099 han obtenido respuesta; 88.670 han quedado concluidas por falta de respuesta o falta de pago por reproducción de información y se han interpuesto 42.916 recursos de revisión ante el Instituto. En principio, el número de solicitudes de información es alentador, pues en diez años se han hecho más de 800.000; sin embargo, el dato se dimensiona cuando se ubica que existen alrededor de 12.000.000 de usuarios potenciales del sistema Infomex (que es la vía electrónica en la que se procesan las solicitudes), por lo que el derecho de acceso a la información está aún subutilizado⁷.

Asimismo, llama la atención que las instituciones que más consultas reciben son: Instituto Mexicano del Seguro Social (137.285), Secretaría de Educación Pública (36.406), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (26.017), Secretaría de Salud (24.609) y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (23.026). Estas cifras orientan sobre las preocupaciones ciudadanas que impulsan el ejercicio del derecho a la información, y que tienen que ver con los satisfactores básicos de cualquier persona (salud, educación, medio ambiente, entre otros), así como con el cumplimiento de obligaciones (pago de impuestos).

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 (2.076), Instituto Mexicano del Seguro Social (2.723), Procuraduría General de la República (1.217), Secretaría de la Función Pública (1.095) y Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (761), lo que apunta a la necesidad de revisar a profundidad las áreas de opacidad que pueden estar incrustadas en estas instituciones.

6 Véase la sección Estadísticas en el sitio del IFAI: <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> [05-07-2012].

7 La cifra de usuarios potenciales se ha estimado de la siguiente manera: de acuerdo con el Estudio de Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2012, el número de internautas ascendió a 40.600.000 de usuarios; para esta edición se agregó al estudio un rubro que indaga sobre las motivaciones de los internautas para utilizar herramientas en línea, siendo los principales incentivos: realizar búsquedas de información (29%), uso del correo electrónico (28%), uso de videojuegos (17%), y redes sociales (17%). Ese 29 por ciento corresponde a 11.770.000 de personas que estarían en condiciones y tendrían interés en hacer consultas de información.

Portales de transparencia

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia, cada sujeto obligado tiene la responsabilidad de publicar diversos tipos de información en medios que faciliten su uso y comprensión –principalmente de carácter electrónico⁸– y que, al mismo tiempo, aseguren su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Se trata de 27 fracciones en las que se incluyen, entre otros, estructura orgánica, directorios, remuneración, domicilio, presupuesto, resultados de auditorías, contrataciones, marco normativo y mecanismos de participación ciudadana. Este artículo ha encontrado, fundamentalmente, su medio de cumplimiento en lo que se ha denominado portales de transparencia, que son los sitios o páginas de Internet donde las dependencias y entidades publican la información mencionada.

Al respecto, el IFAI realiza evaluaciones periódicas para conocer el grado de cumplimiento de este precepto en cada sujeto obligado a través del Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT). De este instrumento se retoman los datos más recientes, que comprenden el segundo semestre de 2011.

De acuerdo con la metodología del Indicador, el apartado financiero representa el 44% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del artículo 7: remuneración mensual (IV), presupuesto asignado (IX), resultados de auditorías (X), programas de subsidio (XI) y contrataciones. El apartado regulatorio y toma de decisiones tiene un peso de 22 %, y comprende metas y objetivos de las unidades administrativas (VI), concesiones, permisos o autorizaciones (XII), marco normativo aplicable (XIV) e informes que genere el sujeto obligado (XV). Por su parte, el apartado de relación con la sociedad tiene un valor de 20 % y se constituye por directorio de servidores públicos (III), unidad de enlace (V), servicios que ofrece (VII), trámites, requisitos y formatos (VIII) y mecanismos de participación ciudadana (XVI). El apartado sobre organización interna representa el 7% y se integra por estructura orgánica (I) y facultades de las unidades administrativas (II). Finalmente, el apartado sobre información relevante tiene un peso de 7% y se mide por la evaluación de la fracción XVII, que considera genéricamente cualquier información que se estime útil y relevante.

8 Así lo dispone el artículo 9 de la Ley.

Tabla 4: Diez instituciones con los mayores puntajes en portales de transparencia

Dependencia/ Entidad	Nivel de cumplimiento en el segundo semestre 2011	Financiero	Regulatorio y de toma de decisiones	Relación con la sociedad	Organización interna	Otra información relevante
Talleres Gráficos de México	100	100	100	100	100	100
Corporación Mexicana de Investigación de Materiales, S.A. de C.V.	99,94	99,94	99,85	100	100	100
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	99,90	100	99,54	100	100	100
Presidencia de la República	99,60	99,60	98,97	100	100	100
Instituto Nacional de Migración	99,51	99,56	99,02	99,63	100	99,85
Comisión Federal de Competencia	99,24	99,17	98,21	100	100	100
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	98,82	98,44	100	97,53	100	100
Secretaría de Seguridad Pública	98,80	97,59	100	100	100	97,97
Comisión Nacional de las Zonas Áridas	98,74	99,69	98,91	95,56	100	100
Pronósticos para la Asistencia Pública	98,60	99,50	100	94,10	100	100

Fuente: Selección de datos de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2012: 1-4).

Tabla 5: Diez instituciones con los menores puntajes en portales de transparencia

Dependencia/ Entidad	Nivel de cumplimiento en el segundo semestre 2011	Financiero	Regulatorio y de toma de decisiones	Relación con la sociedad	Organización interna	Otra información relevante
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas	0	0	0	0	0	0
Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos	36,11	2,27	86,40	53,51	57,14	20
El Colegio de la Frontera Sur	45,73	11,36	70	62,50	100	83,33
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	50,38	19,05	42,12	93,91	100	99,22
Colegio de Postgraduados	51,78	39,60	25,57	80,28	100	81,13
Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	53,58	37,93	98,40	17,86	100	66,67
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	57,34	36,55	77,52	77,29	100	25
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	57,38	17,24	95,56	73,85	100	100
Comisión Nacional del Agua	57,75	50	57,08	73,06	100	22,62
Instituto Nacional de la Pesca	61,55	37,61	71,21	100	100	33,33

Fuente: Selección de datos de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2012: 1-4).

De la revisión de los datos se observa que Talleres Gráficos de México cumplió con todos los rubros y obtuvo el 100% de la calificación. A la inversa, la institución con el puntaje más bajo fue el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, que obtuvo cero.

El promedio general del nivel de cumplimiento de las 243 dependencias y entidades evaluadas se ubica en 86,07, en tanto que el de cada apartado se situó de la siguiente forma: financiero 82,33, regulatorio y de toma de decisiones 89,40, relación con la sociedad 88,57, organización interna 95,57 y otra información relevante 81,29.

Como se observa, los promedios se sitúan en niveles ciertamente aceptables (todos por encima de los 80 puntos) y tomando en consideración que el promedio general es de 86,07 puntos, 151 dependencias se sitúan por encima de él y 92 no lo superan. De estas últimas destacan como integrantes del sector central los casos de: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (85,16), Secretaría de la Función Pública (84,91), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (83,02), Secretaría de la Defensa Nacional (82,90), Secretaría de Salud (81,79), Secretaría de Relaciones Exteriores (80,41), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (75,68), Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Marina (74,15).

Por su parte, las instituciones que se ubican por debajo de los 60 puntos son: Comisión Nacional del Agua (57,75), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (57,38), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (57,34), Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Victoria "Bicentenario 2010" (53,58), Colegio de Postgraduados (51,78), Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (50,38), El Colegio de la Frontera Sur (45,73), Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (36,11) e Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (0).

Percepción y apropiación ciudadana de la transparencia

En México existen actualmente 33 leyes de acceso a la información (una federal, 31 en entidades federativas y una en el Distrito Federal), lo que supone una amplia cobertura y reconocimiento, al menos en el plano jurídico, de la relevancia de la transparencia para la democracia mexicana. Sin embargo, las estadísticas apuntan a que la mayoría de las personas no conoce la legislación ni sus derechos y tampoco están interesadas en solicitar información gubernamental.

Ello lo refleja en términos generales la Primera Encuesta de Acceso a la Información Pública en México (Pacheco 2006: 11), de la cual se destacan los siguientes datos:

1. 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. Ello pone de manifiesto que la ciudadanía no percibe como algo tangible y útil para su vida cotidiana la existencia de una política de transparencia, es decir, a pesar de dar vigencia a uno de sus derechos políticos fundamentales –el de acceder a la información– se aprecia ajena a las preocupaciones básicas de las personas.
2. 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 (20%). Esto indica que la política de transparencia tiene alcance limitado y beneficia a un número reducido y selecto de personas, cuando al ser un instrumento eminentemente democrático debe permear la amplia base ciudadana existente.
3. El 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. Estos datos muestran que la información pública per se carece de elementos instrumentales que la conviertan en referente útil para la toma de decisiones de cada ciudadano en su vida cotidiana.
4. 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. Como se observa, es amplio el porcentaje de aquellos que apoyan la total publicidad, ya sea por desconfianza en el contenido de los archivos, o bien por el desconocimiento de los criterios que se utilizan para reservar información, los cuales por cierto aún siguen siendo poco claros.
5. El 89% de la opinión pública considera que tiene derecho a acceder a la información que genera el gobierno, 10% opina que no. Del 89% de personas que respondieron que tiene derecho, 25% opina que el motivo es por ser mexicano, 14% considera que tiene derecho por que paga impuestos, 22% porque es obligación del gobierno y 27% por los tres motivos anteriores. De acuerdo con estos datos, llama la atención –apoyado en otras cifras mencionadas– que si bien la ciudadanía no tiene clara la utilidad de la información pública, sí estima a ésta como algo a lo que tiene derecho y que por tanto debe

estar regulado por las normas.

6. El 56% de la opinión pública considera que el gobierno no entrega la información que le solicitan y 25% opina que sí. Aún sigue prevaleciendo la desconfianza en el proceder gubernamental, incluso tratándose de transparencia, es decir, la fiabilidad de los archivos, documentos y respuestas es limitada.
7. El 55% de la opinión pública ha oído hablar del derecho de acceso a la información y 57% ha oído hablar de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Como signo alentador en la política destaca el que cada vez más ciudadanos se van familiarizando con el derecho que tienen de solicitar información, aunque no lo ejerzan de manera plena.
8. El 42% de la opinión pública considera que la Ley no ha contribuido a transparentar las finanzas públicas; 41% opina que no ha contribuido a abrir los archivos públicos y 56% considera que no ha contribuido a disminuir los índices de corrupción. Por otra parte, 45% estima que la Ley ha servido para que los funcionarios públicos rindan cuentas. Como se señalaba en otro punto, si bien se pone en tela de juicio la efectividad en la apertura de los archivos y la confianza en la información que se entrega, empieza a permear en la ciudadanía la idea de que la transparencia no sólo es un medio para reducir áreas de opacidad, sino que precisamente por ello funciona como un elemento de control del poder.
9. El 15% de la opinión pública indicó que ha solicitado información al gobierno, mientras que el 85% manifestó no haberlo hecho. De este último porcentaje, 84% dice que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 19,5% por que no sabe cómo hacerlo y 10% estima que no le van a entregar la información. Estos datos reflejan el limitado ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que hacen falta medidas de capacitación ciudadana en materia de transparencia.
10. El 79% de la población opina que el acceso a la información no debe costar, 8% considera que sí. Asimismo, 67% de las personas encuestadas no ha buscado información pública gubernamental en Internet, 31,5% indicó que sí. En orden del número de consultas realizadas, la mayor parte se refiere a información sobre trámites y servicios, luego información de tipo legal y de administración del gobierno y le sigue el ejercicio del presupuesto. Ello da referencias y datos interesantes sobre cuáles son los temas que más interesan a la ciudadanía y, derivado de ello, qué es lo que hace que ejerciten el

derecho, lo cual es útil al momento de diseñar campañas de difusión para la promoción de la transparencia.

11. El 66% de la opinión ha oído hablar del IFAI, no así el 34%. Asimismo, 80% opinan que es necesario que exista un órgano como el Instituto y 7% estima que no (el resto respondió “no sé”). Estas cifras resumen una parte importante de la situación actual de la política de transparencia: la ciudadanía no sabe con certeza de qué sirve el acceso a la información, incluso duda de su utilidad, sin embargo, lo entiende como uno de sus derechos y en ese sentido estima conveniente que la ley lo garantice y que haya una institución responsable de su salvaguarda.

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 al derecho de acceso a la información; 5) es amplio el porcentaje (56%) de la opinión pública que no considera que el gobierno entrega la información que se le solicita, lo que indica que no hay conformidad fehaciente con la calidad de los archivos públicos ni con el compromiso de las autoridades de cumplir sus obligaciones en la materia.

Así, a pesar de los avances sustanciales en materia de legislación, el derecho de acceso a la información aún sigue siendo un elemento pendiente en el perfil empírico de la ciudadanía mexicana. Y es que si bien se trata de un avance democrático de amplia relevancia para el país, todavía no logra penetrar y echar raíces como una práctica habitual. En este sentido, las campañas de difusión, información y capacitación son fundamentales para gestar una identidad entre el individuo y el derecho que tiene de conocer cómo trabaja el gobierno. Datos como los que muestran las encuestas y estadísticas, pueden ser referente útil en el diseño de las mismas.

Corrupción y acceso a la información

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

De una muestra de alrededor de 15.000 familias, el instrumento de medición obtuvo los siguientes datos representativos (Transparencia Mexicana 2011: 6-7):

1. Los hogares mexicanos reportaron más de 200.000.000 de transacciones irregulares para 35 trámites y servicios. En 2007, fueron 197.000.000 de actos.
2. En 2010 el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los \$ 32.000.000.000. En 2007, este costo fue de \$ 27.000.000.000.
3. Ello representó un impuesto adicional de más de 14% sobre los ingresos promedio de los hogares mexicanos. En 2010, una “mordida”⁹ costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165. En 2007, el promedio fue de \$138. Para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este impuesto regresivo representó 33% de su ingreso.
4. De los 35 trámites y servicios seleccionados (desde la recolección de basura hasta trámites ante el ministerio público), 14 redujeron sus niveles de corrupción entre 2007 y 2010.
5. En una escala de 0 a 100 donde a menor valor menor incidencia, la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas, pues pasó de 10 en 2007 a 10,3 en 2010. Para años anteriores el dato es el siguiente: en 2001 fue 10,6, en 2003 registró 8,5 y en 2005 alcanzó el 10,1.

9 En México, la mordida se entiende como una práctica cultural que consiste en intentar sobornar a la autoridad a fin de acelerar los procesos y tiempos de algún trámite relacionado con los servicios administrativos, o bien superar un contratiempo que deriva de alguna sanción que potencialmente puede aplicarse y de ese modo, modificar el criterio y decisión de la propia autoridad para no generar costos desfavorables con la aplicación de alguna ley o reglamento.

6. Dieciseis entidades federativas redujeron su frecuencia de corrupción respecto a 2007; en las otras dieciseis entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó.

Esta breve selección de datos del amplio universo que comprende el índice, señala hacia una especie de estabilización del panorama de la corrupción en México. En efecto, el nivel de corrupción se ha mantenido alrededor del número 10 en la mayor parte de las ediciones del índice. Sin embargo, destaca el año 2003 donde hubo una disminución significativa al colocarse en 8,5. Este dato puede aceptar diversas lecturas, y una de ellas sería que en el año 2003 disminuyó en casi dos puntos la frecuencia de corrupción dado que su contexto fue precisamente la expedición de la ley de transparencia un año antes.

Por otra parte, si bien los números muestran en términos netos que la corrupción incrementó en volumen y costo, este aumento fue relativamente marginal (de tres décimas) y en él pueden incidir factores de coyuntura como la crisis económica de 2009. En este sentido, puede surgir la hipótesis de que si bien la corrupción no tiene como tendencia su disminución, a partir del surgimiento de la ley de transparencia el nivel de corrupción se ha mantenido estable, pues en 2001 el índice se colocó en 10,6 y en 2010 en 10,3.

En suma, el acceso a la información en México aún adolece de un arraigo ciudadano significativo y es un instrumento que no ha registrado impactos de consideración en el combate a la corrupción, aunque una interpretación optimista sería expresar que ha contribuido a detener su crecimiento. Sin embargo, lo que es más claro es la opinión favorable que tiene la percepción ciudadana sobre la importancia de contar con ese derecho reconocido, así como con instituciones federales y locales que lo gestionen en caso de que haya necesidad de ejercerlo.

EPÍLOGO

Hasta la fecha de cierre de este artículo, la estructura institucional de la política de transparencia tiene como tarea pendiente la implementación de la más reciente reforma constitucional en la materia. Estas modificaciones fueron aprobadas primero en la Cámara de Senadores el 20 de diciembre de 2012, posteriormente fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 22 de agosto de 2013, para luego ser enviadas a las legislaturas locales el 26 de noviembre de ese año. Finalmente el 22 de enero de 2014 se transfirieron al Ejecutivo Federal, quien las publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 2014.

En específico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos registró los siguientes cambios: se reformaron las fracciones I, IV y V del apartado A, se adicionó una fracción VIII al artículo 6, también se adicionaron las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73, se agregó una fracción XII al artículo 76, se reformó la fracción XIX del artículo 89, se modificó el inciso l) de la fracción I, se adicionó el inciso h) a la fracción II del artículo 105, se reformó el párrafo tercero del artículo 108, se modificaron los párrafos primero y segundo del artículo 110, se reformaron los párrafos primero y quinto del artículo 111, se adicionó una fracción VIII al artículo 116 y se agregó un inciso ñ) a la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122.

Los aspectos más destacados de la reforma constitucional son:

1. Se amplía el catálogo de sujetos obligados, entre los que destacan los partidos políticos y sindicatos.
2. Se establece la obligación de publicar en medios electrónicos indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos.
3. Se establece a nivel constitucional la reserva de información por razones de seguridad nacional.
4. Se dota de autonomía constitucional al IFAI, así como a los organismos estatales garantes del derecho de acceso a la información.
5. Integración del órgano garante:
 - 5.1 Se faculta al Senado para nombrar a los comisionados. En caso de dos objeciones por parte del Ejecutivo, el Senado tiene la facultad para realizar la designación final.
 - 5.2 Se faculta al Ejecutivo para objetar los nombramientos de los comisionados del IFAI en los 10 días hábiles siguientes a que hayan sido propuestos por el Senado.
 - 5.3 Siete comisionados durarán en su encargo siete años. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados por tres años con posibilidad de reelección.
 - 5.4 Se crea de un consejo consultivo, integrado por diez consejeros.
6. Se incorpora a los comisionados en el apartado de responsabilidades

de la Constitución (artículo 108).

7. Se faculta al IFAI para interponer controversias constitucionales
8. Se provee al IFAI de legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad (también a los organismos estatales).
9. Con la finalidad de una mejor rendición de cuentas, se establece la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación; la autoridad en materia de archivos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal.
10. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo y la asamblea legislativa deberá legislar en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
11. Se prevén las siguientes cuestiones para ser desarrolladas en la legislación secundaria:
 - 11.1 Definir los supuestos en que será procedente la declaración de inexistencia de información.
 - 11.2 Diseñar los siguientes procedimientos:
 - 11.2.1 Interposición y resolución de los recursos de revisión en contra de las resoluciones emitidas por los organismos estatales.
 - 11.2.2 Atracción de los asuntos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
 - 11.2.3 De acceso a la información y datos personales, y resolución de recursos de revisión.
 - 11.2.4 Procedimiento mediante el cual el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del IFAI, en aquéllos casos en los que considere se pone en peligro la seguridad nacional.
 - 11.2.5 Definir la información que será considerada como reservada o confidencial.
 - 11.2.6 Establecer las medidas de apremio para el cumplimiento de las resoluciones.

11.2.7 Definir la fecha y términos del informe que el comisionado presidente debe rendir ante el Senado.

CONCLUSIÓN

En materia de práctica institucional, específicamente en el combate a la corrupción, la transparencia ha tenido un resultado no tan eficaz, ya que en la escala internacional todavía hay elementos que no favorecen una calificación más apropiada tomando en cuenta los esfuerzos institucionales para bajar su incidencia en la vida pública. Por ejemplo: en la escala de los países de la OCDE, México ocupa el último lugar entre los 34 miembros que son parte de ese organismo, de acuerdo con datos del Índice de Percepción de la Corrupción. Esto significa que en el sector público aún subsisten prácticas que no permiten destacar la efectividad de la transparencia, a fin de lograr un desempeño más diáfano y efectivo a favor de los asuntos públicos. Considerando que fueron evaluados 182 países y que México ocupa el lugar 100, puede valorarse que a pesar de los esfuerzos por ampliar la claridad y honradez en los asuntos públicos, no ha sido posible conseguir mejores resultados que permitan una calificación más satisfactoria.

Por su parte, la edición 2011 de Latinobarómetro apuntó que México es un país cuya población tiene un conocimiento no favorable de los asuntos gubernamentales. Existe desencanto ciudadano, el cual tiene como referencia una baja moral, que indica que hay un déficit en materia de cultura cívica, lo cual indica que todavía no acaba de formarse el sentido y visión de una cultura ciudadana que sea vigorosa. De esto se deriva que el desencanto ciudadano tenga como resultado la desconfianza en las instituciones del gobierno y que al mismo tiempo impide una mejor y más cercana comunicación entre las autoridades y los propios ciudadanos. La visión que se infiere en este caso, es que la democracia no ha podido dismantelar las estructuras de corrupción y que ésta es una patología social que provoca daños corrosivos en la sociedad, la economía y la vida productivas. En este sentido, hay factores culturales que presionan para que la idea del fraude, la discriminación y la desigualdad se reproduzcan a consecuencia de las prácticas de corrupción que aún subsisten.

Asimismo, en términos de indicadores de desempeño, de 2002 al 5 julio de 2012 se han formulado 803.464 solicitudes de información, de las cuales 704.099 han sido objeto de respuesta, 88.670 han quedado concluidas por falta de respuesta o falta de pago por reproducción de información y se han interpuesto 42.916 recursos ante el instituto. Sin embargo, el número de usuarios potenciales del sistema Infomex que es la vía electrónica para realizar solicitudes de información es de 12.000.000 de usuarios, lo cual refleja una subutilización en materia del derecho de acceso

a la información. Esta situación es indicativa de que la transparencia, no obstante su importancia, no es todavía una cuestión de interés mayor en la población. Hay por tanto, condiciones que no favorecen que la información pública–gubernamental sea objeto de una mayor difusión en un país en el cual los valores de la democracia son ahora el marco de referencia para situar tanto el desempeño de las autoridades como el papel de los ciudadanos.

Por lo anterior, la opacidad es un punto que todavía no alcanza a ser erradicado en las dependencias del gobierno federal. Se mantiene y reproduce de manera pronunciada en agencias gubernamentales como el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes. En estas dependencias, la opacidad es un problema de comportamiento institucional que provoca desconfianza e irritación en los ciudadanos, ante la negativa a responder las solicitudes de información que realizan. Lo público de la administración pública no es vigoroso y en cambio aumenta la zona de desconfianza en un aspecto básico de la vida asociada como es la práctica de la transparencia. El problema de la opacidad es que se encuentra institucionalizada a través de elementos de gestión institucional que forman parte de las rutinas organizacionales en las dependencias del gobierno.

Otro factor que abona en favor de la opacidad considerando lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia que obliga a publicar la información en medios electrónicos para su mejor difusión y comprensión, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos realiza evaluaciones periódicas a los organismos gubernamentales en condición de sujetos obligados. En este caso, el Indicador de Obligaciones de la Transparencia (ODT) genera para 2011 datos importantes que indican que dependencias como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, el Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”, Colegio de Posgraduados, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Colegio de la Frontera Sur, el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas son los que no cumplen de manera satisfactoria con el funcionamiento de los portales de transparencia. Su desempeño no contribuye a la divulgación de la información relevante y útil a favor del público ciudadano.

A pesar de la legislación vigente, así como el reconocimiento del derecho de acceso a la información, aún no se ha consolidado una cultura vigorosa

a favor de la propia transparencia. Los sectores más activos e interesados en formular solicitudes sobre la misma son el académico, el empresarial, el gubernamental, los medios de comunicación y otros perfiles sociales. En términos de la opinión pública, un 38% considera que la información generada por el gobierno es útil, mientras que un 24% afirma que es necesaria para la toma de las decisiones. Un 4,4% considera que la información es inútil. El 56% de la opinión pública considera que el gobierno no entrega la información que le solicitan, en tanto que el 25% afirma que sí (Pacheco 2006: 11). En punto de preferencias, la desconfianza continúa latente y en parte de la vida ciudadana continúa vigente, situación que refleja que las respuestas institucionales tienen alcance limitado y por tanto, no hay aún plenitud de la materia de transparencia.

REFERENCIAS

- Aguilera, R. (2011). Importancia de la Transparencia para el Fortalecimiento de la Vida Institucional. En Uvalle, R. (Coord.). (2011). *Rumbos de la Transparencia en México*. México: UNAM-SITESA.
- Auditoría Superior de la Federación. (2011), *Perfil de México a través de Indicadores Clave*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- CNNExpansión (2012). *OCDE Avala Transparencia Fiscal Mexicana*. CNNExpansión, 5 de abril. Disponible en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/04/05/ocde-avala-transparencia-fiscal-mexicana> [01-08-2012].
- García, N. y Ruiz, A. (2011). La Transparencia en el Diseño Jurídico de las Entidades de Fiscalización Superior en México. En Uvalle, R. (Coord.). (2011). *Rumbos de la Transparencia en México*. México: UNAM-SITESA.
- Guerrero Amparán, J. P. y Hofbauer Balmori, H. (2004). *Transparencia Presupuestaria en Cinco Países de América Latina. Resultados en 2001*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (2012). *Indicador Obligaciones de Transparencia (ODT), Resultados de la Verificación de Cumplimiento al Artículo 7 de la LFTAIPG*. Segundo Semestre 2011. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/gobierno/&a=ODT2011-II.pdf> [09-08-2012].
- Kurtzman, J. y Yago, G. (2009). *Opacity Index 2009. Measuring Global Risks*. Santa Monica: Milken Institute.
- Latinobarómetro. (2011). *Informe 2011*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Lujambio, A. (2008). Prólogo. En Salazar Ugarte, P. (Coord.), *El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: Razones, Significados y Consecuencias*. México: UNAM-IFAI.
- Luna Pla, I. (2009). *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*. México: UNAM.
- Pacheco, C. (2006). Cultura de la Transparencia. *Primera Encuesta de Acceso a la Información Pública*. México: Libertad de Información-México A.C.-Universidad de Guadalajara-Gobierno del Estado de Michoacán.

- Peschard, J. (2011). El Papel del Derecho de Acceso a la Información en la Rendición de Cuentas. En López-Ayllón, S., Merino, M. y Morales, L. (Coords.), *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. México: ASF-CIDE-Red por la Rendición de Cuentas.
- Sandoval, I. (2011). Las Máscaras de la Transparencia en el Marco de la Transición Democrática Mexicana. En Uvalle, R. (Coord.). (2011). *Rumbos de la Transparencia en México*. México: UNAM-SITESA.
- Transparencia Internacional. (2011). *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*. Disponible en http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf [01-08-2012].
- Transparencia Mexicana. (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo 2010*. México. Disponible en http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf [13-08 2012].
- Uvalle, R. (Coord.). (2011). *Rumbos de la Transparencia en México*. México: UNAM-SITESA.
- Villanueva, E. (2003). Estudio Introdutorio. En Villanueva, E. (Comp.), *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México: UNAM.

Constitución y leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Estados Unidos Mexicanos.

Sitios web

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> [05-07-2012].

Recibido: 13-03-2014

Aceptación de la versión final: 25-06-2014