



**“La transparencia en México: noción, evolución y debate.  
De la abstracción a la operación del concepto en  
organizaciones de la sociedad civil y organismos  
gubernamentales. El caso de la Comisión de Garantía de  
Acceso a la Información Pública  
en San Luis Potosí (2003-2012)”**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de  
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta**

**Ezequiel Dávalos Faz**

**Director de tesis**

**Dr. Javier Contreras Alcántara**

## **Dedicatoria**

A El Colegio de San Luis, A. C.  
Por la oportunidad brindada durante  
esta maestría

A mis padres, hermanos y seres queridos  
Por alentarme siempre en conseguir  
todas las metas y por haberme  
brindado todo este tiempo  
su apoyo incondicional

A mis abuelos Alfonso, Gela y Meche †  
Por ser una fuente inagotable  
de inspiración y tesón

## **Agradecimientos**

A Dios por acompañarme siempre en este largo camino que es la vida.

A mis padres por estar conmigo desde el principio, por el apoyo incondicional que me han brindado, por darme la oportunidad de compartir gran parte de sus vidas y alentarme todo este tiempo para conquistar los más grandes retos.

Padre, gracias por estar pendiente de mí, por mostrarme que el diálogo es la mejor manera de solucionar los problemas y que trabajar arduamente es el gran secreto para cosechar éxitos.

Madre, gracias por representar mi principal apoyo, por brindarme tus consejos sensatos buscando siempre el bien común, impulsándome con ello a ser mejor persona.

A mis hermanos, Rosy gracias por aconsejarme cuando lo necesitaba y apoyarme cuando te lo pedí y Ricardo gracias por estar en los momentos más importantes a mi lado, siempre escuchando y aconsejando.

A Saúl, Marianita y Santiago por ser parte de mi querida familia.

Al Dr. Javier Contreras, director de tesis quien ha venido guiando desde hace un tiempo mi formación. Quiero enfatizar mi agradecimiento hacia a Javier por tener la paciencia ante mis dudas y por escuchar atentamente los problemas que a lo largo de esta tesis surgieron. Gracias, porque sin tus consejos y enseñanzas nada de esto sería posible.

Al Mtro. Patricio Rubio, profesor y ex coordinador de la maestría, por ser parte de este proyecto, en especial por alentar la continúa formación de los alumnos y escuchar nuestras peticiones y dudas. Gracias Patricio por brindarme el apoyo cuando fue requerido en momentos trascendentales.

Al Dr. Julio Contreras, por sus aportaciones en la construcción de esta tesis, gracias por las sugerencias y contribuciones que para este trabajo hizo, pues resultaron de gran utilidad.

A la Dra. Isabel Monroy, presidenta de El Colegio de San Luis, así como a toda la planta docente y personal administrativo.

A todos los maestros que contribuyeron en mi formación y que son fuente de conocimiento, Dr. Antonio Aguilera, Mtro. Everardo Blanco, Dr. Hugo Borjas, Dr. Misael Hernández, Dr. Francisco Rangel, Dra. Georgina Blanco, Dr. Guillermo Luevano y Dr. Francisco Segura. Una mención especial por el apoyo brindado al: Dr. José Santos, Mtro. Marco Iván Vargas y Dr. Benjamín Ardití.

A todos mis compañeros de la maestría, por haber compartido una etapa importante en mi formación profesional y haber vivido aquellos buenos momentos que quedarán imborrables en la memoria. Gracias a Emiliano, Minerva, Sergio, Aldo, Daniela, Martín, Aurora, José de Jesús y Nancy.

A mis amigos y amigas.

Por último quiero dar las gracias a todos aquellos que me han devuelto una sonrisa, a todos aquellos que me han ofrecido apoyo en estos tiempos difíciles.

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
Lista de recuadros	1
Lista de gráficos	2
<b>Introducción</b>	3
<b>Capítulo I</b>	
<b>Antecedentes de la transparencia</b>	
1.1	Los orígenes de la transparencia y la evolución del Estado 11
1.2.	La transparencia en el concierto internacional 21
1.2.1	Leyes de acceso a la información en el contexto internacional 24
1.3	La transparencia en el contexto mexicano 28
<b>Capítulo II</b>	
<b>Hacia una definición de transparencia</b>	
2.1	¿Qué es la transparencia? Una aproximación conceptual 36
2.2	Los debates actuales de la transparencia y sus posicionamientos teóricos 39
2.3	La corrupción: un elemento para el debate 41
2.4	La transparencia en el marco de la rendición de cuentas 48
2.5	Los diversos usos de la transparencia en la democracia 52
2.6	La transparencia desde la política económica 62

## **Capítulo III**

### **La medición de la transparencia**

3.1	Observatorios de transparencia en el contexto internacional	70
3.2.	Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores del Banco Mundial; una comparación metodológica	86
3.3	Organizaciones de la Sociedad Civil de transparencia en México; una aproximación a su planteamiento metodológico	96

## **Capítulo IV**

### **Transparencia: de la abstracción a la operación del concepto en organismos gubernamentales; el caso de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (2003-2012)**

4.1	Breves antecedentes del IFAI y la CEGAIP; la institucionalización de la transparencia	126
4.2	Del trabajo y funcionamiento de la CEGAIP	131
4.3	Modelo de medición de la transparencia en la CEGAIP	133
4.4	La operacionalización del concepto y la propuesta del modelo de medición	143
4.4.1	Nota metodológica final	152

<b>Conclusiones</b>	155
---------------------	-----

<b>Anexos</b>	167
---------------	-----

<b>Abreviaturas</b>	174
---------------------	-----

<b>Bibliografía</b>	175
---------------------	-----

<b>Lista de recuadros</b>	<b>Páginas</b>
Cuadro 1. Modelos de medición de gobierno electrónico	74
Cuadro 2. Índice de Percepción de la Corrupción (1995-2008); cobertura de países y fuentes	90
Cuadro 3. Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial (1996-2008); cobertura de países y fuentes	93
Cuadro 4. OSCs mexicanas con orientación a la transparencia y sus índices de medición	103
Cuadro.5. Fórmula para calcular el índice por servicios públicos	106
Cuadro 6. Universo final de empresas del modelo Gesoc	117
Cuadro 7. Ejemplo de la escala utilizada por cada indicador para los tres niveles de cumplimiento del modelo Gesoc	118
Cuadro 8. Fórmulas desarrolladas para la ponderación del modelo Gesoc	119
Cuadro 9. Modelo de medición de la transparencia en la CEGAIP	137
Cuadro 10. Área o dimensión a monitorear de las entidades gubernamentales	145
Cuadro 11. Fórmula empleada para calcular el índice por variable	146
Cuadro 12. Modelo de evaluación del gobierno electrónico	151
Cuadro 13. Tabla estratificada por niveles de transparencia	152

**Lista de gráficos****Páginas**

Gráfico 1. Distribución del sentido de las respuestas a las solicitudes de información presentadas ante los órganos garantes 2006-2010

136

Gráfico 2. Total de solicitudes de acceso a la información en México

138

## **Introducción**

La transparencia – entendida como la divulgación de información de instituciones y organismos públicos para su posterior escrutinio – es un tema relevante para el estudio contemporáneo de las ciencias sociales, y en particular, de la ciencia política. La palabra transparencia se origina de las raíces latinas *trans*, a través de, y *parere*, reflejar o dar luz, lo que denota el pasaje de la luz con cierta absorción o reflexión, pero con poca dispersión, de modo que las imágenes se transmiten de manera clara. Así, la noción de este término refiere a la capacidad de observar a pesar de la interposición de barreras, muros o velos.

En este sentido conceptual, la cuestión se concentra principalmente en qué muros se quieren hacer translúcidos y qué es lo que se espera observar a través de éstos. Dado que el concepto de transparencia es amplio y no existe una definición que contenga la totalidad de sus significados, se debe dejar en claro que, si bien existen estudios pertinentes y literatura diversa que abordan el tema de la transparencia, ésta se encuentra todavía en formación, y al igual que la mayoría de los conceptos en las ciencias sociales, resulta complicado otorgarle un sentido unilineal puesto que su interpretación en el mundo occidental es variada.

No obstante esta limitación temporal, el término es rastreado a la idea misma de la sociedad humana. Es decir que la idea de la transparencia está asociada a las ideas filosóficas de pensadores como Platón, Aristóteles, Tácito y más recientemente Maquiavelo y Kant, toda vez que se refiere, en sus inicios, a teorías de justicia y el poder político, pero sobre todo, ha estado presente en las distintas etapas del devenir político moderno, como un elemento integrante del Estado y de las democracias contemporáneas. Esto es, el surgimiento de las ideas sobre

transparencia, aunque no con ese término, aparecen en las primeras configuraciones de las sociedades y sus desarrollos.

Luego, es a partir de las sociedades cerradas de la antigua Grecia, que se establece la necesidad, o al menos la idea de divulgar información pública hacia los gobernados, y no sólo ostentarla como un privilegio de la clase gobernante. Así, la idea del gobierno de los intelectualmente “mejor dotados” como la concibió Platón, refleja un carácter contradictorio a lo que en realidad pretende lograr el sentido actual de la transparencia; mientras ésta última posibilita el acceso a la información del desempeño de los gobernantes para su posterior rendición o llamado a cuentas, el gobierno platónico de unos cuantos, ni siquiera imaginó dicha posibilidad, centralizando las decisiones en una élite aristocrática.

Por consiguiente, es de vital importancia señalar que la transparencia en si misma no representa, o al menos, no en el contexto de las democracias modernas, una condición necesaria para legitimar gobiernos, sino que constituye un mecanismo de control o herramienta de vigilancia que promueve un manejo claro y eficaz de los recursos de los organismos políticos y burocráticos del Estado, buscando limitar el poder discrecional de los gobiernos, y al mismo tiempo, reducir efectos negativos de opacidad y corrupción. No obstante, la transparencia necesita para su funcionamiento, del ejercicio activo de la ciudadanía para otorgarle sentido a la información en un marco de rendición de cuentas.

A pesar de los múltiples enfoques utilizados para estudiarla, una importante característica de la transparencia es su estrecha relación con la rendición de cuentas, como resultado de su labor complementaria. En este sentido, la rendición de cuentas es una traducción resultante del vocablo inglés *accountability* que aplicada a los asuntos públicos, se entiende como un sistema

que estimula, por una parte, que el funcionario presente públicamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dote a la ciudadanía con mecanismos para evaluar el desempeño del servidor público, siguiendo a Guillermo O' Donnell (1997), se puede hacer una distinción entre dos tipos de rendición de cuentas: una vertical y otra horizontal.

Mientras la rendición de cuentas vertical, presupone que en un marco democrático de elecciones libres y competitivas, a través de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por los ciudadanos, quienes a su vez, por medio del voto aprueban o desaprueban el desempeño de los gobernantes, la rendición de cuentas horizontal supone la existencia de controles entre las distintas agencias gubernamentales; es decir, hace referencia al sistema de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para equilibrar el ejercicio del poder, y en este caso, el uso del poder discrecional.

En el contexto internacional, la transparencia ha cobrado especial importancia como un objeto relevante de estudio en algunas áreas o campos de las ciencias sociales, tales como la economía, la administración pública, la sociología, las políticas públicas y la ciencia política. En específico, durante los últimos años se ha hecho evidente una cantidad creciente de estudios sobre esta materia que buscan responder a diversas preocupaciones desde diferentes enfoques. Uno de estos sectores que ha atraído el análisis de este fenómeno desde su campo de estudio es la política pública, y más específicamente aquel sector dedicado al estudio de las instituciones y las organizaciones.

Si bien, dichos enfoques aún se encuentran en construcción, ambos consideran necesaria a la transparencia como una herramienta de evaluación del gobierno, para el mejoramiento de la relación con la ciudadanía, en el entendido de que se requieren tender nuevos puentes de

comunicación entre gobierno y sociedad, para la generación de espacios de negociación y diálogo, que impulse el ejercicio del poder abierto y controlado. En ese debate se encuentran las propuestas de construir o reconstruir las capacidades del Estado; es decir, rehacer el gobierno para que cumpla con sus atribuciones y facultades.

Otro punto relevante está asociado al desarrollo de literatura pertinente sobre el tema de la transparencia. Al respecto, se puede decir que existen numerosas publicaciones académicas desde diferentes disciplinas, que reflejan el peso otorgado a esta materia durante los últimos años. Así, después de realizar una revisión bibliográfica de esa literatura, se logró identificar algunas corrientes de pensamiento, que han logrado acumular toda esa información, aunque no existan estudios que la sistematicen. Si bien, no se puede hablar de escuelas de pensamiento consolidadas, al menos existe un esfuerzo disciplinar por ampliar los estudios de la transparencia y una búsqueda de metodologías para generar nuevo conocimiento.

En México este proceso ha conseguido avances paulatinos a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, permitiendo un desarrollo político, económico y social, que supone nuevas circunstancias democráticas, donde la transparencia es un elemento de buen gobierno; además la transparencia es una práctica que busca propiciar la participación y corresponsabilidad social, generar confianza y evitar acciones contrarias al interés público. El impacto de ésta, no solamente se ha delimitado a las áreas académicas y de investigación, sino que ha permeado la estructura de la administración pública mexicana y de la misma práctica democrática del país.

En este orden de ideas, el tema cobra relevancia por dos razones primordiales. Desde el punto de vista académico, la transparencia se ha convertido en un objeto central de estudio desde

diferentes disciplinas, que ven en ésta una suerte de “catalizador” de las nuevas prácticas democráticas y gubernamentales, que buscan la participación y la corresponsabilidad de la sociedad a través de la apertura hacia los asuntos públicos; por lo que se ha producido un conjunto de literatura pertinente que busca dar respuesta a las preguntas ¿qué es la transparencia y cómo se ha estudiado? Además de ¿quiénes la han estudiado?

Desde la perspectiva empírica, y a pesar de su nacimiento prematuro – en términos de una transición democrática mexicana en formación – la transparencia ha logrado fortalecerse de manera importante en el imaginario social y político, logrando adquirir nuevas dimensiones más allá de las dependencias gubernamentales, al incorporarse de manera insípida a entidades como los partidos políticos, o bien, intensamente en organizaciones de la sociedad civil, impulsando el desarrollo de modelos, estructuras, propuestas y metodologías, para el estudio de la transparencia en un contexto democrático.

Vale aclarar que uno de los principales problemas del estudio sobre transparencia es su nivel de abstracción. Como se mencionó, el concepto en sí mismo presenta serias dificultades al definirlo, ya que las interpretaciones varían dependiendo del enfoque disciplinar. A esto se suma el obstáculo que constituye la posibilidad de hacerlo medible; esto plantea un reto desde el punto de vista teórico y como objeto de estudio: una definición que haga al término más asible, accesible y medible. Es decir, que permita no sólo distinguir las diferentes corrientes de estudio, sino que posibilite, valga la expresión, hacer al término más operativo, dotándolo de referentes que proporcionen un marco de análisis y su comprobación.

De esta manera, esta investigación responde a un problema observado en el desarrollo de la transparencia en México, ya que a pesar de que en los últimos años, se ha incrementado los

estudios relativos a la incidencia de esta práctica en el país, no existe a la fecha, un modelo metodológico proveniente de alguna de las dependencias que pueda dar cuenta de la métrica empírica de la transparencia. Más aún, las entidades públicas creadas con esta finalidad, carecen de un modelo estandarizado, dado que en las entidades federativas, en el mejor de los casos, se han adoptado metodologías diversas para evaluar el impacto de la transparencia a nivel local.

A la luz de esta observación, se desprende que la transparencia en México carece todavía de un estudio sistemático que logre plantear un esquema de medición de las estructuras gubernamentales de manera satisfactoria; aunque existen diversos modelos de medición en las dependencias, éstos resultan limitados. Es por ello, que la presente investigación examina dicha insuficiencia y busca responder a la pregunta ¿qué es lo que se mide en dichos modelos que estudian la transparencia y cuáles han sido sus implicaciones? De manera particular, el capitulado del estudio responde a las preguntas ¿qué es la transparencia? ¿Cómo se ha estudiado? ¿Cómo y quiénes la han medido? Y finalmente, ¿cómo se podría medir?

Así, esta investigación es relevante al cuerpo de estudio, toda vez que contribuye a la generación de más elementos para el debate actual que plantea desde la perspectiva de la democracia, nuevas formas de abordar un tema cuya importancia es cada vez más evidente, así como adentrarse al análisis de los estudios sobre transparencia que evalúen metodológicamente, la métrica de la transparencia, a partir del análisis de un caso local como es la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (CEGAIP), con la finalidad de obtener nuevas perspectivas de un tema todavía en formación.

En este sentido, se busca comprobar si el crecimiento de estudios relativos a la transparencia en México, se ha concentrado en la producción de trabajos teóricos que pretenden demostrar el

vínculo entre transparencia y democracia, mientras paralelamente, las organizaciones de la sociedad civil se han encargado de desarrollar algunos modelos empíricos de medición. Así, el estudio pretende obtener, sin ser exhaustivo de todas las variables, los planteamientos teóricos fundamentales, al tiempo que se busca elaborar una propuesta metodológica propia. Para ello, el trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos que se describen a continuación.

En el primer capítulo se hace una revisión histórica de los antecedentes de la transparencia en los asuntos del Estado, partiendo de las ideas de la antigua Grecia en sociedades cerradas, vistas a través de los pensamientos de Platón, Aristóteles y Tácito, continuando con la aparición del Estado en el siglo XVI a través de la persona de Nicolás Maquiavelo, así como la evolución hacia un Estado liberal, considerado como el gran promotor de la apertura del poder político. También se aborda, el entorno internacional de la transparencia y las leyes surgidas en el mundo en esta materia, para finalmente analizar este fenómeno en el contexto mexicano y su aparición en el año 2002.

En el segundo capítulo se analizan las complicaciones conceptuales que rodean el término transparencia como un importante componente de la rendición de cuentas en contextos democráticos, abordando los desarrollos teóricos y metodológicos de las principales corrientes identificadas a partir de una revisión de literatura sobre el tema. De esta manera, se explican dichos desarrollos a partir de tendencias o corrientes, que vinculan y dan sentido a la transparencia a partir de: la democracia, la corrupción, el enfoque organizacional y la política económica de los bancos centrales. Al respecto, se hace también una revisión e identificación de las principales propuestas metodológicas para hacer medible la transparencia.

En el tercer capítulo se aborda el estudio de la medición de la transparencia desde el contexto internacional, examinando algunos de los principales modelos desarrollados para medirla. De igual forma, con el objetivo de obtener una mayor profundización en su estudio se realiza una comparación metodológica entre los índices de Transparencia Internacional y el Banco Mundial. Y finalmente, se hace una revisión de las principales Organizaciones de la Sociedad Civil en México dedicadas a la evaluación y medición de la transparencia, a fin de sustraer la propuesta de sus modelos y tener un punto referencial distinto a los esquemas desarrollados en el área gubernamental.

El capítulo cuarto se dedica al análisis de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (CEGAIP) y su esquema de trabajo en materia de transparencia, para contrastarlo posteriormente con los modelos revisados anteriormente de las Organizaciones de la Sociedad Civil en un ejercicio comparativo que condense semejanzas y diferencias. Por último, se conjunta toda la información proporcionada tanto de los diversos esquemas de trabajo nacionales e internacionales para plantear una propuesta metodológica propia que integre elementos para medir la transparencia en entidades gubernamentales.

En síntesis, este trabajo pretende analizar la importancia del surgimiento de la transparencia como un elemento de reciente creación en la democracia mexicana, que busca, en esencia, la participación de la ciudadanía informada en los asuntos públicos del gobierno y el Estado, así como los modelos a través de los cuales se ha pretendido medir el grado de cumplimiento de esta herramienta, y con ello evitar el poder discrecional de las autoridades, o bien, el mal uso de los recursos públicos mediante la opacidad de sus actividades, en un contexto tendiente a una mayor apertura y de mejora hacia la calidad de la información.

## **Capítulo I**

### **Antecedentes de la Transparencia**

El poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquella condición en que todos los hombres se encuentran por naturaleza libremente dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos que le otorguen una idea de cómo proceden las cosas al interior del Estado.

Tratados de John Locke, 1690

#### **1.1 Los orígenes de la transparencia en la evolución del Estado**

La transparencia en los asuntos del Estado no es un tema reciente. Los orígenes de la transparencia están fuertemente vinculados a las construcciones de naturaleza filosófica de algunos de los pensadores más importantes de la época clásica, como es el caso de Platón y Aristóteles, pasando por Kant, hasta llegar a otros clásicos contemporáneos. En este sentido, se puede establecer que la transparencia es un asunto que se encuentra presente en casi todos los sistemas de elaboración política, y que a partir del siglo XVII constituyó una herramienta importante de la corriente liberal que impulsó la idea de abrir las “entrañas” del Estado, para percibir lo que ocurre al interior del mismo.

Si bien, la transparencia es considerada actualmente como un elemento central de las democracias actuales, donde concurren esquemas de responsabilidad real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2004:69). En realidad se refiere a un debate antiguo, que tiene sus inicios en las primeras teorías de la justicia y del poder político, y que no ha dejado de estar presente en las distintas etapas de la experiencia política. Al mismo tiempo, se trata también de un debate de gran actualidad, toda vez que en éste convergen

algunas respuestas o puntos de partida, para dotar de valor y sentido, a las complejas democracias que se precien de ser modernas (Rodríguez, 2004:9).

En el pasado, el origen más remoto de la transparencia se puede rastrear en las ideas de sociedad cerrada esbozadas por el filósofo griego Platón (427-347 a.C.). En el pensamiento de Platón, el conocimiento de la verdad era un privilegio de unos cuantos y constituía también la prerrogativa principal de la clase gobernante, es decir, la información concebida en ese tiempo por Platón como razones y verdades de la política, eran sólo accesibles para la clase gobernante. Cabe mencionar que, para este filósofo la concepción de una sociedad ideal se encontraba en los distintos grados de jerarquización, por lo que el ejercicio de poder sólo era legítimo para aquellos superiormente inteligentes (Platón, 1996: 512-551).

El modelo ideal de una sociedad para Platón ampara entonces un esquema de aristocracia intelectual que puede ser denominado el llamado gobierno del Rey-filósofo, el cual no permitía el acceso a las decisiones políticas fundamentales de aquellos individuos sin las capacidades intelectuales suficientes para hacerse responsables de la dirección del gobierno. En este sentido, la sociedad justa de Platón se encuentra estratificada de acuerdo a las tareas que cumplen cada uno de sus miembros. Así tenemos que, existe una analogía respecto al buen Estado de Platón y las funciones que lleva a cabo el cuerpo humano: los comerciantes cumplían funciones digestivas, los guerreros representaban los músculos del Estado, mientras el Rey-filósofo era la mente del cuerpo (Rodríguez, 2004:13).

A juicio propio, el esquema del Rey-filósofo en la sociedad justa de Platón fue considerado “como la primera versión de la tecnocracia o el gobierno de los expertos”. Es preciso señalar en este punto, que el argumento central de la teoría platónica en torno al gobierno de los más

capacitados, encarna un sentido contrario, a lo que representa actualmente la composición de un democracia moderna; al respecto un autor opina que pensar a la democracia y a la tecnocracia es totalmente antiético, debido a que mientras la primera busca la participación de todos los individuos en una sociedad, el segundo término pretende la concentración de las decisiones en unos cuantos (Bobbio, 1989:27).

En este sentido cabría preguntarse ¿cuál es el fondo de este planteamiento? En el fundamento del razonamiento platónico subyace entonces la idea de que el poder depende de un amplio entendimiento de la realidad misma. Es decir, para Platón las jerarquías de la sociedad, y por ende las decisiones políticas, son un reflejo de las capacidades individuales para conocer y percibir el entorno. La realidad existe detrás de una especie de cortina de apariencias que impide una comprensión o visión absoluta de la verdad, haciendo difícil el conocimiento. Al respecto, la idea platónica más acabada que engloba esta perspectiva es la llamada “alegoría de la caverna”; en concreto, lo que plantea esta alegoría es la incapacidad de algunos para conocer la realidad, porque sólo son capaces de percibir proyecciones (sombras) de la misma (Platón, 1996:551-553).

Bajo este enfoque, el conocimiento de las verdades de la política queda reservado a quienes puedan trascender los prejuicios e ignorancia del pueblo. Esta es, en cierta medida, la lógica que prevalece detrás de los secretos del poder, ya que jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la calidad de información que pueden tener a su disposición. Por ello, el conocimiento y la información son exclusivos de los hombres de poder; se puede decir entonces, que estos elementos del saber no representan únicamente herramientas accesorias que acompañan a los gobernantes en el ejercicio del poder, sino son los medios que lo hacen posible. Lo que se traduce en el conocimiento exclusivo de los gobernantes como poder.

Otro enfoque que nos acerca a la noción de la transparencia es aquel expresado por Aristóteles (384-322 a.C.), al referirse al término *sophismata*, para expresar estos medios, exclusivos y excluyentes, que hacen posible el ejercicio del poder político. En su obra *La política* vinculó estos medios con “artificios de las constituciones democráticas para privilegiar el peso político de los pobres, degradar la aristocracia y promover la democracia [a través] de las ‘sofisterías constitucionales’ destinadas a engañar al pueblo y que impiden garantizar la seguridad de las propias constituciones” (Rodríguez: 2004:15). Dicho en términos sencillos, secretos que posibilitan el poder, bajo un discurso de engaño y simulación.

Al respecto, se puede identificar que la *sophismata* de Aristóteles posee dos componentes interesantes. Además de ser considerada como pieza del conocimiento – del saber como forma de poder – posee en su esencia retórica la capacidad de hacer posible, por un lado, que se gobierne a los súbditos de acuerdo a los intereses de los gobernantes, y por otro lado, hacer evidente la línea divisoria que separa a los gobernados de quienes gobiernan. Es decir, es un recurso persuasivo aplicado al conjunto de reglas que rigen a una sociedad con la única intención de hacer prevalecer a los que detentan el poder, justificando su capacidad decisional privada de los asuntos públicos.

Otra idea que aporta un elemento importante para la transparencia, es aquel definido por Tácito (55-120), al denominar como *arcana imperii* a estas piezas del saber. Arcana, significa secreto, algo que retiene o que se guarda. Por tanto *arcana imperii*, no sólo se refiere a los secretos del imperio o del Estado, sino a verdades sagradas; concretamente es información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee o administra. Los *arcana imperii* son relevantes para la conformación de la transparencia toda vez que se refieren al ejercicio de poder, cuyos intereses y motivaciones permanecen ocultos a los gobernados, al tiempo que ese

mismo poder sustrae información y sus razones del escrutinio de los ciudadanos como forma de conservar el dominio en la sociedad. En suma, los *arcana imperii* representan esa parte del poder relativa a los asuntos del Estado, que debe ser revelada a los gobernados a través de la transparencia (Rodríguez, 2004:15).

En este sentido, Bobbio expresa una opinión al afirmar que “en la categoría de los arcana están comprendidos dos fenómenos distintos aunque estrechamente vinculados [...] por un lado el fenómeno del poder oculto o que se oculta, y el poder que oculta. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado, el segundo abarca el tema igualmente clásico de la mentira lícita y útil” (Citado en Rodríguez, 2004:16). Al respecto, la función de la transparencia como componente del Estado, es precisamente afectar estos dos sentidos del fenómeno de lo oculto, mediante el otorgamiento de claridad en las actividades del Estado, así como a las diferentes formas de ejercicio del poder.<sup>1</sup>

La aparición del Estado, en los inicios del siglo XVI, rompe con la estructura unificada entre los misterios políticos y los misterios religiosos. Las ideas que desarrolla Nicolás Maquiavelo (1469-1527) como primer pensador que hace uso del término Estado en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un territorio y con capacidad de decisión, promueven una forma de reservar para los políticos un conjunto de argumentos que prevalezcan sobre cualquiera otras razones o intereses que no sean las del interés superior del Estado (Schenoni,

---

<sup>1</sup> En la época medieval, la información y las verdades del poder político se presentaban como patrimonio exclusivo de los gobernantes. Durante este período, las restricciones al poder político y a la información de las actividades estatales permanecen inalterables, pero expresadas en forma de misterios trascendentes, dogmas de fe y verdades indiscutibles. Es decir, la sociedad del medievo se encontraba estratificada en grupos sociales divididos según el lugar preestablecido para cada uno según el designio divino, interpretado por la jerarquía religiosa. Luego entonces, se puede hablar que en este contexto, los *arcana imperii* se encontraban fusionados al poder eclesiástico.

2007:210). Es decir, se concibe al Estado como un ente racional capaz de decidir sobre sus propios intereses y por ende, disponer de la información de manera absoluta y discrecional.

El surgimiento de un enfoque alternativo a las concepciones absolutistas de la razón de Estado sólo se haría posible con la crisis misma de la forma del Estado absolutista. Al respecto, estas razones absolutistas no desaparecieron por completo, sino que iban a encontrar serias restricciones para su puesta en práctica y dificultades mayores para su justificación intelectual. Sólo hasta la aparición de las explicaciones liberales de la naturaleza del Estado, fue posible pensar en la razón de los individuos particulares. Al respecto, se debe destacar que esta idea es importante para la evolución de la noción de transparencia toda vez que existe una clara diferenciación entre el Estado liberal y el absolutista. Al respecto, un autor señala:

Existe una clara demarcación entre los Estados liberales por un lado, y los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro, en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas como las de conciencia o expresión, o a la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos. Puede decirse incluso, que el Estado liberal se puede definir, en sus términos más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente (Rodríguez, 2004:25).

Del análisis anterior se sigue que, el planteamiento general de la visión liberal del poder político supone que el Estado es representativo de intereses que no le son propios, en particular de la propiedad de los ciudadanos. En este mismo sentido, para la concepción liberal, el Estado claramente distingue los derechos fundamentales de los individuos, del ejercicio del poder. Lo que a su vez implica, que el Estado no crea derechos ni intereses; sólo tiene que representarlos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Desde un punto de vista personal, lo que esta parte pretende destacar es que, con el discurso liberal, la doctrina de poseedor de la verdad del Estado sufre un gran impacto, puesto que desde la perspectiva liberal no existe nada antes que los derechos de los individuos.

Para efectos del tema de transparencia, el Estado liberal puede ser considerado como el gran promotor de la apertura del poder político y las actividades gubernamentales hacia el escrutinio de la ciudadanía. Vale decir, que es “el liberalismo el que introduce la idea de que no existen verdades de Estado, ni secretos que deban ser preservado de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública” (Rodríguez, 2004:31). En su sentido más puro, la teoría liberal coloca en el centro de gravedad del gobierno, su carácter representativo y los derechos inviolables de las personas. Por tanto, se opone a cualquier manifestación de ocultamiento de información bajo cualquier circunstancia; es enemiga de los *arcana imperii*.

Por consiguiente, al modelo liberal se le debe reconocer el gran impulso histórico en favor de las sociedades abiertas con gobiernos transparentes. No obstante, también debe mencionarse que, si bien, el modelo liberal es opositor de los *arcana imperii*, conserva aún dos espacios sujetos a opacidad y a restricciones informativas: la seguridad de la nación frente a enemigos externos, así como de la seguridad interna; y en segundo lugar, su estructura capitalista, en particular, el sistema financiero y bancario (Rodríguez, 2004:33). Al respecto, resulta obvio que en aras de su propia sobrevivencia, los Estados liberales decidan ocultar información estratégica. Luego entonces, pudiera plantearse la siguiente pregunta ¿es el Estado liberal realmente propulsor de los cimientos de la transparencia?

Si bien, con el Estado liberal se han dado grandes pasos hacia un contexto de mayor apertura, los argumentos para que aún existan zonas de opacidad excluyentes de información y transparencia obedecen a la justificación liberal de la existencia misma del Estado: la seguridad de los ciudadanos y la protección de ese elemento íntimo de su identidad individual que es la propiedad. En otras palabras, si durante el dominio del modelo de *arcana imperii*, prevaleció la

defensa de la información en poder de los gobernantes para la protección de intereses privados en nombre del Estado, ahora la justificación del ocultamiento de la información a la mirada de los ciudadanos, se hace en nombre de la seguridad de los mismos y sus propiedades.

Otra aportación importante al tema de la transparencia, es aquella que se refiere a la cualidad o atributo de lo que puede hacerse público, o dicho de otro modo, la publicidad. Una primera aproximación define a la publicidad como un proceso de comunicación esencial en las democracias modernas, es decir, un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. De esta manera, la publicidad muestra realmente su sentido democrático. Por otro lado, este término tiene contenido un principio normativo; así, “la publicidad aparece como un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates, juicios unilaterales, defensas de lo injusto o justificación de la violación de derechos y libertades” (Rodríguez, 2004:33).

Gran parte de los aportes de esta noción de publicidad, fueron realizados por el filósofo alemán Emmanuel Kant (1724-1804) al ser considerado como su padre moderno. Para Kant, la publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. Por ello, la manera de saber si son justas o injustas es extraerlas del dominio del secreto y exhibirlas a la vista de la opinión pública. La idea implícita de esta medida, es poder discutir abiertamente la naturaleza de las acciones políticas, para verificar su validez. La publicidad es así, desde la perspectiva de Kant, un componente de las democracias modernas, que sirve de protección contra la costumbre de engañar de los políticos.

El principio de publicidad es de gran importancia para la buena marcha de las sociedades democráticas. Por su parte, Norberto Bobbio señala con relación a este argumento que “de esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales sea importante no sólo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito” (Citado en Rodríguez, 2004:40). Al respecto, este último planteamiento de los componentes de la publicidad se aproxima, cada vez más a las nociones modernas de lo que es transparencia.

Otro autor expresa en un sentido similar al de publicidad que, el tema de la transparencia cobra relevancia para la sociedad, toda vez que ésta pretende reducir los efectos negativos de la opacidad a través del establecimiento de mecanismos de control y vigilancia que incidan en un manejo claro y eficaz de los recursos del Estado; lo cual favorece que los ciudadanos tengan mejores medios de información, evaluación y participación en las cuestiones públicas (Uvalle, 2008:98). La visibilidad se convierte en “un elemento central de la confianza y de la disposición de los ciudadanos para acatar los designios gubernamentales (legitimidad) y como garantía del desempeño de un buen gobierno apegado a la ley y al respeto de los derechos (legalidad) de los habitantes de un país” (Campuzano, 2003:43).

Por tanto, el argumento central de la obra de Kant, hace énfasis en que el ideal de la publicidad va aparejado al ideal de la ilustración, es decir, al ideal de una sociedad que ha alcanzado cierta madurez. Este último elemento implica un aporte importante para pensar el problema contemporáneo de la información y los dilemas de la sociedad abierta, toda vez que indica no sólo la necesidad de la transparencia del gobierno, sino también de la ilustración y educación de

la ciudadanía. Por ende, un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía, no es capaz de elevar su nivel de debate, al tiempo que construye canales de comunicación eficaces.

En este sentido, Jesús Rodríguez Zepeda (2004), opina en un balance general del significado de publicidad desde la perspectiva de Kant que:

La publicidad en su sentido estricto no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública [...] el principio de publicidad no es utópico. Es probable que el ideal de una sociedad transparente sostenida por la voluntad general de una ciudadanía ilustrada nunca se concrete como tal [...] pero no significa que las sociedades que han perseguido estos ideales no hayan logrado construir relaciones políticas más sanas, menos autoritarias, más justas y menos bárbaras (Rodríguez, 2004:44).

Debe quedar en claro que, la publicidad es una característica del Estado liberal, por ello, no existe este elemento de la acción gubernamental en la antigüedad, en el medioevo o en la época del absolutismo. Asimismo, el debate contemporáneo sobre la sociedad abierta es amplio y complejo. No obstante, debido a su utilidad en la conformación del concepto de transparencia, será objeto de análisis del siguiente capítulo de la tesis, por lo que a continuación se revisará la transparencia en el contexto internacional, enfocado principalmente a revisar los procesos de conformación de las leyes de transparencia en diversos países, y en el último apartado, se llevará a cabo una revisión de su origen en el contexto mexicano, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año 2002.

## 1.2 La transparencia en el concierto internacional

En el contexto internacional, la primera ley formal de acceso a la información fue la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la revolución francesa. Dicha ley fue impulsada por el sacerdote y diputado Anders Chydenius, de origen sueco-finaldés, que se inspiró en las prácticas chinas<sup>3</sup> de vigilancia gubernamental (Ackerman & Sandoval, 2005:13).

Existe además un fuerte vínculo de las primeras leyes de acceso a la información con aquellas leyes que aseguran la libertad de prensa. Tanto el acceso a la información gubernamental como la libertad de expresión se encuentran ligadas debido a que ambas forman parte de un concepto más amplio que es el derecho a la información. Al respecto, existen opiniones diversas. Según un autor, las libertades de expresión y de opinión no sólo se relacionan con la autonomía personal o el ejercicio de ciertos derechos, como la capacidad a la expresión, sino que estas libertades aseguran la posibilidad de concebir distintas perspectivas en relación a un tema en concreto (Saba, 2004:153).

Por su parte, Ernesto Villanueva (2003) argumenta este punto de diferente manera haciendo énfasis en que el derecho a la información esta conformado por tres partes fundamentales, a saber: el derecho a atraerse de información; el derecho a informar y, por último, el derecho a ser informado. En este mismo sentido, pero con diferencias en su planteamiento Mark Bovens (2002:327) afirma que se debe conceptualizar el derecho a la información como perteneciente a la cuarta ola de los derechos humanos, equivalente a otros derechos civiles.

---

<sup>3</sup> De esta forma se puede percibir que los orígenes de rendición de cuentas por parte del gobierno (*accountability*) no se encuentran en la parte del mundo occidental, sino en la cultura oriental, en particular en la dinastía Ch'ing.

Finalmente Mauricio Merino (2005:17) asevera que el derecho a la información debe ser entendido en términos del papel que desempeña en las sociedades. Su aportación proporciona una definición de transparencia como “un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos [...] instrumento [para] que las cosas ocurran respetando las reglas del juego” (Citados en Ackerman & Sandoval, 2005:14).

En términos general, las leyes de acceso a la información contemporáneas son producto de luchas por ciertas libertades de expresión, de prensa, pero sobre todo, de formar parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos. Esta tendencia por la transparencia y la información puede explicarse con el surgimiento de lo que se conoce como el “Estado Administrativo”, que tiene que ver en realidad con el apresurado crecimiento del personal burocrático y su estructura. Un proceso muy parecido ocurrió en diversos países del mundo, tanto de los países desarrollados, como aquellos países en desarrollo. En América Latina este fenómeno se explica a partir del “Estado Desarrollista”, durante la primera mitad del siglo XX, cuando los aparatos burocráticos se expandieron considerablemente (Ackerman & Sandoval, 2005:17).

Una opinión en este sentido establece que, la democratización en América Latina, Europa del Este y varios países de Asia y África fue el motivo principal de que cobrara fuerza la transparencia: los nuevos gobiernos democráticos eran puestos a prueba y sometidos a vigilancia (Emmerich, 2004:68). Según Samuel Huntington (1994, citado en García, 2003: 16-19) dentro del desarrollo histórico de los procesos democratizadores en el mundo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta es cuando tiene lugar el inicio de la tercera ola democratizadora en América Latina. Desde entonces se ha venido desarrollando un intenso proceso de reforma política que ha contribuido a reconfigurar la región. A su vez, esta democratización y el escrutinio público (transparencia) llevaron a la comprobación de que la

corrupción permeaba las estructuras gubernamentales y administrativas, en contubernio con los grandes intereses económicos.

Por otro lado, el derecho a la información en el contexto internacional tiene un impacto positivo en al menos tres esferas de la acción social: la política, la económica y la administración pública. En el área política contribuye a que los ciudadanos participen en las actividades gubernamentales, es decir, que se conviertan en individuos activos en el diseño de las políticas públicas. En el ámbito económico, la transparencia propicia un ambiente de inversión más seguro, al permitir que los actores obtengan información oportuna y relevante. Mientras en la esfera administrativa, la transparencia mejora los procesos de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad (Ackerman & Sandoval, 2005:14).

En esta lógica, Daniel Kaufmann y Tara Vishwanath (2001) enuncian los beneficios de la siguiente manera: “un déficit de transparencia puede ser muy costoso tanto política como económicamente. Políticamente es problemática porque diluye la posibilidad de que los sistemas democráticos puedan juzgar y corregir las políticas gubernamentales al esconder las actividades de grupos de presión y porque crea rentas al otorgar a aquellos con información algo con lo cual comerciar. Los costos económicos de la falta de transparencia son gigantes afectando no sólo a la producción agregada sino también a la distribución de beneficios y riesgos. El costo más significativo es el de la corrupción, el cual afecta adversamente tanto la inversión como el crecimiento económico” (Ackerman & Sandoval, 2005:19).

Al respecto, las leyes de acceso a la información son una parte fundamental de esta orientación que pretende una sociedad más transparente en cada una de sus dimensiones. No todas las leyes

de información tienen orígenes idénticos, ni composiciones similares. Algunas de hecho han sido instituidas como parte de un proceso democratizador y de cambio gubernamental en un periodo determinado, como algunos piensan fue el caso mexicano. Así, en fechas recientes, algunos estudiosos han establecidos algunos vínculos de la transparencia en el mundo acordes con los nuevos paradigmas de gobernanza y la Nueva Gestión Pública (Fuentes & Guemes, 2009:58-84). Por ende, se hace necesario examinar algunas de las principales leyes de acceso a la información y su composición, que será el objetivo del siguiente apartado.

### **1.2.1. Leyes de acceso a la información en el contexto internacional**

Con base en una definición proporcionada por John Ackerman e Irma Sandoval (2005:20), la Ley de Acceso a la Información (LAI) es un instrumento jurídico que “otorga a los ciudadanos [o partes interesadas] el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Esto significa, que bajo una ley de este tipo, los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que dicha ley especifique lo contrario”. En suma, las leyes de acceso conllevan una transformación de la manera en que se solicita la información gubernamental, apoyada en la base jurídica de los ciudadanos del derecho a saber.

De acuerdo Toby Mendel (2003<sup>a</sup>) referenciado en Ackerman & Sandoval (2005:21), los principios fundamentales que deben guiar la estructuración de cualquier Ley de Acceso a la Información incorporan los siguientes elementos:

- 1) Apertura Máxima: las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.
- 2) Obligación de publicar: las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.
- 3) Promoción de gobiernos abiertos: las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.
- 4) Alcance limitado de las excepciones: las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a pruebas rigurosas de “daño social” e interés público.
- 5) Eficiencia en el acceso a la información: las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
- 6) Costos: los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.
- 7) Reuniones abiertas: las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto.
- 8) El principio de apertura debe ser prioritario: las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.
- 9) Protección para informantes: los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.

De esta enunciación de elementos que deben contener las leyes de acceso a la información, existen diversas configuraciones, así como interpretaciones; es decir, cada país diseña de acuerdo a sus circunstancias dichas leyes, aunque la mayoría contiene algunos de los principios arriba señalados. No obstante, un estudio altamente especializado, realizado en 2005, y desarrollado por David Banisar, director de *Privacy International* muestra la concentración de las leyes de acceso a la información en el mundo. Del total del universo contabilizado, que consta de 62 leyes alrededor del mundo, los resultados demuestran que las interpretaciones son diversas entre países (Ackerman & Sandoval, 2005:22).

De esta manera, el estudio muestra que la mayor concentración de leyes de acceso a la información pública se encuentra entre los países desarrollados. Es decir, veinticuatro de las sesenta y dos leyes analizadas (que equivalen al 39 por ciento de las mismas) se encuentran en Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Israel, Australia y Nueva Zelanda. Por otro lado, el más reciente desarrollo de leyes de acceso a la información se concentra en Europa central y oriental, con un total de diecinueve de las treinta y ocho leyes restantes. De las diecinueve leyes restantes, nueve se encuentran en América Latina y el Caribe, entre estas leyes se ubica México, así como otros países como Perú, Colombia, Panamá, Belice, Jamaica, entre otros; por último, seis corresponden a Asia, tres más se ubican en África, y sólo una en Medio Oriente (Ackerman & Sandoval, 2005:22-23).

Por último, el trabajo de Ackerman y Sandoval (2005: 34-37) ofrecen una clasificación pertinente de los países con leyes de acceso a la información. Así, en primer lugar se tiene a los diez países pioneros que aprobaron sus leyes antes de la democratización de los años ochenta (Suecia, Finlandia Dinamarca, Noruega, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Colombia y Francia). Las leyes en estos países tienden a ser frecuentemente usadas por el

público y funcionan bien, aunque no destacan por ser legislaciones de corte progresista o innovador.

Una segunda categoría de países con leyes de acceso a la información, son aquellos veintiocho considerados como parte de la ola de transición democrática, o de la redacción de una nueva constitución. En esta tipología se encuentran Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México y, los veintiún países que en el pasado pertenecieron a la extinta Unión Soviética.<sup>4</sup>

La tercera categoría tiene características peculiares, dado que esta compuesto por doce países desarrollados con pasado democrático que durante las últimas dos décadas se han adherido a la tendencia de libertad de información. Estos países son Austria, Italia, Holanda, Bélgica, Islandia, Irlanda, Israel, Japón, Grecia, Liechtenstein, Inglaterra y Suiza. Las leyes de estos países se caracterizan por su rápido avance a reformar los antiguos esquemas burocráticos de vigilancia, aunque esto no quiere decir que no exista cierta reticencia a adoptar estas leyes. Sobre todo estas legislaciones se caracterizan por no ser progresistas, ni contener aspectos innovadores, sino más bien son conservadoras.

Finalmente, la última categoría de países se encuentra conformada por doce países en vías de desarrollo que, si bien, no experimentaron proceso de transición democrática, en años recientes han promulgado leyes de acceso a la información. Estos países incluyen tres países del antiguo Imperio Británico como son India, Pakistán y Jamaica; cinco países de America Latina y el Caribe, entre los que se encuentran Panamá, Trinidad y Tobago, Belice, República Dominicana

---

<sup>4</sup> Dentro de esta categoría Hungría y Ucrania fueron los más adelantados puesto que adoptaron sus propias leyes en 1992, justo después de la desintegración de la Unión Soviética. Las leyes pertenecientes a esta categoría son las más fuertes en su redacción puesto que son una respuesta a los regímenes autoritarios.

y Ecuador; y finalmente Turquía, Perú, Angola y Zimbawe. En general, las legislaciones de estos países se caracterizan por ser débiles y poco democráticas, algunas más que otras.

Otro estudio similar muestra otra perspectiva y señala que a la fecha más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. En América Latina, donde el proceso democratizador ha sido más lento, únicamente México, Panamá, Colombia, Ecuador y Perú cuentan con leyes que garantizan el acceso a la información pública para los ciudadanos (IFAI, 2011). Cómo se ha dado ese proceso de manera general en materia de transparencia en México y cuáles han sido sus principales avances es el tema a desarrollar en el siguiente apartado.

### **1.3 La transparencia en el contexto mexicano**

La transparencia responde a un perfil de sociedad, en la cual la participación de los ciudadanos es real; un esquema donde los ciudadanos vigilan y controlan el ejercicio del poder de manera continua. Al respecto, la formación y la puesta en marcha de la transparencia en la administración pública tiene algunas décadas de existencia en los países latinoamericanos (Emmerich, 2004:68). En el caso de México, su formalización y desarrollo tiene menos de una década; no es sino hasta el año 2002, como consecuencia de la entrada en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que los programas y estudios en esta materia se multiplican.

Algunos autores establecen que la transparencia en México como objeto de estudio y programa administrativo público, carece de antecedentes sólidos e históricos. En contraparte, otros autores

rastrear el fenómeno de la transparencia y la ubican como producto de la cultura del secreto – o de la opacidad – que se encuentra arraigada en las prácticas elementales del país, y cuya visión predominó durante algún tiempo en las estructuras gubernamentales (Uvalle, 2008:108).

Hay quien establece los antecedentes de la transparencia a partir de las libertades de expresión, de escritura y publicación, recogidas y protegidas en México desde los orígenes de su derecho constitucional. Tal como documenta Jorge Carpizo los antecedentes de las libertades de expresión e imprenta expresadas en los artículos 371 de la Constitución de Cadiz de 1812 hasta las Constituciones mexicanas más recientes de 1857 y 1917, todas ellas contienen los derechos de libertad, de expresión, de imprenta, entre otros. En este sentido una fecha importante es en 1976, cuando se reforma la Constitución, y se adiciona “el derecho a la información [...] garantizado por el Estado” (Carpizo & Villanueva, 2001:77-89).

Los puntos de vista sobre los antecedentes de la transparencia en México son diversos. La mayoría de los estudios sobre transparencia analizados desde el enfoque de la administración pública coinciden en señalar que es la corrupción, la causa principal por la que no se ha llevado a cabo una modernización integral del aparato burocrático, y al mismo tiempo, se ha imposibilitado el establecimiento de un esquema de mecanismos democráticos que beneficien tanto al Estado como a la sociedad civil. El fenómeno de la corrupción, es amplio, complejo, multifactorial, y pocas veces estudiado (Campuzano, 2003:46). Si bien, los estragos sociales tienen poca difusión, son visiblemente corrosivos de la estructura de la administración pública, tal como se ha podido constatar durante los últimos años en el sistema político-administrativo mexicano.

En este contexto, los planteamientos de la modernización de la administración pública en México, establecen el rediseño de la ingeniería institucional; ante los vicios heredados de una administración pública acostumbrada a operar políticamente (por conveniencia) surge la necesidad de renovarla. Es decir, diseñar, construir y operar una administración pública, de manera tal que, el interés colectivo guíe su desempeño de una manera efectiva, transparente, visible y eficiente. Si dicha acción gubernamental es real y logra “convencer a la sociedad de su nueva esencia, pública y transparente, la sociedad buscará gobiernos emanados de procesos democráticos” (Campuzano, 2003:46).

En el caso de México, la transparencia se formaliza con el reconocimiento en el artículo 6 de la Constitución Política. Anteriormente fue considerada como derecho a la información en la reforma de 1977, pero no es sino hasta 1999, que este derecho se reconoce como garantía individual, limitado únicamente por razones de seguridad nacional y el respeto a los derechos de terceros. Sin embargo, el paso más grande dado a favor del derecho a la información, y con ello hacia la transparencia, es la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de junio de 2002 (Uvalle, 2008:110).

El avance más importante en materia de transparencia en el país, fue producto del trabajo consensuado entre distintos actores políticos y sociales, a través de foros, consultas públicas e integración de grupos de trabajos, con la finalidad de reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal. El ex Presidente Vicente Fox Quesada y el denominado “Grupo Oaxaca”, conformado por un grupo de académicos y periodistas que representaron los intereses de la sociedad en los debates, son señalados como los principales interlocutores del proyecto de ley en materia de transparencia y acceso a la información (Pacheco, 2002:1).

Después de una serie de debates en torno a las diferentes posturas de los principales actores y especialistas en materia de transparencia, y de haber sido tratados los puntos fundamentales de las iniciativas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002; mientras que el Senado la aprueba por unanimidad seis días después. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002 y entró en vigor un año después. Con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los puntos fundamentales son:

- 1) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos expeditos y sencillos; 2) transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; 3) garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; 4) favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, entre otros.<sup>5</sup>

Esta ley es importante para el estudio de la transparencia en México, principalmente porque a partir de su aprobación en 2002, se impulsan una serie de estudios de investigación y académicos que pretenden observar el fenómeno de manera integral, a partir de sus múltiples aristas; es decir, el estudio de la transparencia tuvo un crecimiento significativo, ocupando espacios de debate antes impensables en los principales círculos oficiales y académicos del país (Peschard, 2006:14). Este impacto, no solamente se delimitó a las áreas académicas y de investigación, sino que permeó a toda la administración pública mexicana en general y creó un ente especializado para dar cauce al derecho de la información: el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Sobre el impacto generado por la Ley de Transparencia un autor expresa:

---

<sup>5</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El impacto de esta Ley no sólo se generó a nivel federal, sino que existió una tendencia consistente de las entidades federativas a establecer sus propias leyes de transparencia a partir de 2002. A la fecha las 31 entidades federales cuentan con una legislación en materia de transparencia. Al respecto, puede decirse que cada una de estas Leyes, requirieron un esfuerzo de adaptación a las particularidades de cada Estado, con puntos en común e importantes puntos divergentes (Uvalle, 2008:110).

Como se ha revisado, en México existen avances importantes en materia de transparencia, no obstante, se está lejos de contar con la claridad conceptual que se requiere. Desde el punto de vista institucional de la Administración Pública Federal mexicana, las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos. La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2011).

Otro ejemplo de la aplicación de la transparencia en la administración pública mexicana lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>6</sup> que fue presentado por el Presidente de la República, Felipe Calderón, en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución, el cual tiene como finalidad “establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara”. Así, en uno de los cinco ejes de política pública sobre los cuales está estructurado, se señala que la actual administración tendrá como uno de sus objetivos

---

<sup>6</sup> Disponible en versión electrónica.

“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 del gobierno”.

Al respecto, es de vital importancia realizar una distinción clave que será tema de análisis del siguiente capítulo: la transparencia no es un sinónimo de rendición de cuentas, aunque es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo. Como señala Andreas Schedler (2007:5) la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas; incluye, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Si bien, el uso de la transparencia en los círculos oficiales y académicos, es ahora recurrente, su inclusión como premisa de los gobiernos democráticos deberá ser precisa y en su sentido de información para la vigilancia y el control del poder público.

## **Capítulo II**

### **Hacia una definición de transparencia**

La transparencia no es sólo una moda pasajera de las democracias contemporáneas [...] es un objeto de estudio que ha ganado una atención académica genuina; diversas disciplinas han vuelto su atención a este interesante tópico.

Suzanne Piotrowski, 2009

En años recientes, la transparencia ha ocupado espacios importantes alrededor del mundo en los debates generados en torno a la democracia, al tiempo que se le piensa como uno de los componentes básicos para legitimar a los gobiernos que se precien de practicar un sistema de esta naturaleza. El tema cobra relevancia para la sociedad occidental, debido a que la transparencia se le asocia con la reducción de los efectos negativos de la opacidad a través del establecimiento de mecanismos de control y vigilancia que incidan en un manejo claro y eficaz de los recursos del Estado; lo cual favorece que los ciudadanos tengan mejores medios de información, evaluación y participación en las cuestiones públicas.

Como se observó en el capítulo anterior, en México, este proceso consiguió avanzar a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, permitiendo un desarrollo político, económico y social, que supone nuevas circunstancias democráticas, en el cual la transparencia es una condición práctica de buen gobierno; la transparencia a su vez, es una política que busca propiciar la participación y corresponsabilidad social, generar confianza y evitar prácticas contrarias al interés público.

Cabe destacar que el impacto de ésta, no solamente se ha delimitado a la estructura de la administración pública mexicana, sino que igualmente permeó áreas académicas y de investigación del país, originando un auge importante de estudios.

Dada la trascendencia de esta noción en México, este apartado de la investigación pretende realizar una aproximación conceptual al término de transparencia, el cual ha venido utilizándose recientemente en diferentes espacios como el académico y el gubernamental. Así tenemos que, en los últimos años, diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales para transparentar su información y explicar sus decisiones. En este sentido, ambos organismos consideran que la transparencia es uno de los elementos de la nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX.

Luego entonces, el objeto de este capítulo presupone una aproximación lo más cercana posible a responder la pregunta ¿qué es la transparencia? En este orden de ideas, esta sección pretende profundizar dicha noción preguntándose ¿qué significados expresa y cómo ha sido pensada a través de las distintas corrientes y autores que la estudian? No obstante dichas apreciaciones, otra de las funciones primordiales de esta sección también apunta de manera importante a develar las principales metodologías que han sido utilizadas para hacer visible dicha noción, al tiempo que se realiza un análisis comparativo con la finalidad de obtener un referente consistente de la transparencia.

## **2.1 ¿Qué es la transparencia? Una aproximación conceptual.**

La transparencia se refiere a la propiedad física de un objeto de transmitir la luz, lo cual implica que se puede ver a través de éste. Cuando se aplica el concepto, lo transparente se convierte en claro; lo que coloquialmente lo convierte en un atributo positivo. En un contexto económico, por ejemplo, una definición útil de transparencia sería la presencia de información simétrica; por el contrario, la falta de transparencia, u opacidad, se referiría a la obtención de información asimétrica; lo cual significa que la opacidad genera incertidumbre. En esta lógica, se puede afirmar también, que la transparencia no es equivalente a una certidumbre total, o información perfecta (Geerats, 2002:2).

Al respecto, es claro que esta aproximación se refiere evidentemente a la calidad de transparente de la que se dice, aquel cuerpo a través del cual pueden verse los objetos indistintamente, o que deja pasar la luz pero que no deja ver distintamente los objetos, es decir, translúcido. Por lo que existe una divergencia conceptual del mismo término: por un lado, se habla de un objeto que tiene la cualidad de transparente, por tanto 2 sujetos, un objeto observable y el observador; y por otro lado, una segunda orientación supone que no se concreta un objeto observable, sino que “algo” o “alguien” permite que se pueda ver a su través. A falta entonces, de una concreción conceptual que permita entender de qué se está hablando cuando se menciona la transparencia, sería útil usar dicha palabra significativamente en combinación con otras palabras (González, 2010:13-18).

De acuerdo a esta perspectiva, se presenta entonces una situación en la cual una noción o término, en este caso, la palabra transparencia, tiene a su vez un significado que connota y otro que denota. Así, connotación se refiere a las características que determinan a un objeto, y

denotación encuadra todos los objetos con esas particularidades. De esta manera, se entra al terreno de las definiciones convencionales, que a decir de Sartori en un plano político se refiere a “escoger consciente, deliberada y arbitrariamente un nombre para cierta cosa” (González, 2010:17). Bajo este enfoque, la transparencia usualmente ha sido vinculada al carácter democrático de los gobiernos como un mecanismo de control, evaluación y participación en las cuestiones públicas.<sup>7</sup>

Por ello se dice que, el concepto de transparencia en su acepción más simple significa abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público (Ugalde, 2002:17). Como se pudo revisar brevemente, definir este concepto es complejo, aunque el término adquiere relevancia cuando se le vincula con las democracias modernas, toda vez que la transparencia ha sido pensada como soporte esencial de las mismas. Mauricio Merino afirma al respecto que “el concepto está todavía en formación y son muchas más las dudas que las certezas que genera” (Merino, 2005:17); gran parte del debate sobre el papel, los alcances y el ámbito de la transparencia se debe al limitado desarrollo teórico.

En suma, la búsqueda de una definición para la noción de transparencia es, en realidad, un obstáculo para aproximarse conceptual o teóricamente, al significado de esta palabra. A pesar de esta problemática inicial planteada, dado que puede atribuirse diversas combinaciones y características a la transparencia, los estudios académicos de los últimos años parecen indicar

---

<sup>7</sup> El mismo autor plantea una reflexión que deja ver tres diferentes concepciones de lo que se entiende por transparencia en el ámbito de la administración pública. Una primera definición sugiere que este término es un componente esencial de un gobierno democrático, es decir, la transparencia desde la óptica administrativa sugiere la apertura de información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. Si bien, la transparencia es vista como un componente democrático del gobierno, en sí misma, no es todavía definida. En una segunda aproximación se busca definirla de acuerdo a la apertura de información “como consecuencia de ella”; lo cual tampoco concreta su definición. Por último, se le ve como un mecanismo para sancionar.

que, dicha palabra, ha permeado el lenguaje político y económico como una expresión que enuncia un derecho los individuos para acceder a la información. Así pues, gran parte del debate teórico, conceptual y metodológico se concentra alrededor del complejo entramado entre la democracia y la transparencia, aunque no exclusivo de esa dimensión.

Así, desde la visión occidental, se espera que las instituciones democráticas sean transparentes, en el entendido de que éstas operen bajo el escrutinio público. Lo que se traduciría en la posibilidad de que los [grupos de] ciudadanos lograran acceder a los documentos producidos por los servidores o representantes públicos, o bien, tener la posibilidad de atestiguar los procesos deliberativos en vivo, por ejemplo, en una asamblea parlamentaria. Lo que conlleva a manifestar asimismo que los efectos precisos de la transparencia y la función exacta que desempeña en el ámbito democrático aún no es completamente clara, a pesar del hecho de que el público en general tiende a considerar la transparencia como positiva en este tipo de regímenes (Gosseries, 2006:83).

Al respecto, después de efectuar una revisión literaria pertinente, se pudo determinar que existe un amplio universo académico multidisciplinario en torno a la transparencia que ha ganado un espacio importante en otras disciplinas. Tal como lo expresa la autora Suzanne J. Piotrowski (2009:359), la transparencia no es sólo una moda pasajera de las democracias contemporáneas; es también un objeto de estudio en otros campos, que ha ganado una atención académica genuina; académicos de disciplinas como antropología, administración de negocios, economía, geografía, periodismo, derecho, ciencia política, administración pública, políticas públicas y sociología, han vuelto su atención a este interesante tópico. Es decir, existe una relación directa entre el aumento de interés sobre este tema, y el incremento sobre su teorización, aspecto que se abordará en el siguiente apartado.

## **2.2 Los debates actuales de la transparencia y sus posicionamientos teóricos**

Tal como se puntualizó en el primer capítulo, la transparencia tiene antecedentes remotos que pueden ser rastreados a las ideas de los pensadores clásicos como Platón y Aristóteles, no obstante, el debate reciente sobre este tema se puede ubicar en el cercano siglo XVIII, cuando James Madison escribió sobre la necesidad de un público informado. Así también, durante los inicios del siglo XX, Louis D. Brandeis (1932), quien llegó a ser miembro de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, analizó el impacto de las leyes de transparencia en el sistema bancario. En este mismo tenor, pero en otra parte del mundo, el sociólogo alemán Max Weber (1968) escribió sobre la abrumadora tendencia de las burocracias a ser opacas (Citados en Piotrowski, 2009:359).

Al crecimiento del trabajo académico sobre este tema, le siguió un interés político real por la transparencia. El resultado de esta situación es llamativo: más de 80 países del mundo occidental, cuentan ahora con derecho a la libertad de información (Piotrowski, 2009:359). Si bien, en esencia, estos datos estiman el notable crecimiento del tema de la transparencia bajo diversas disciplinas, también se hace necesario señalar que en la literatura más relevante de la ciencia política, hay cuando menos cuatro corrientes u orientaciones de la transparencia en curso, dentro del debate. A este respecto, Axel Gosseries (2006:83) hace una clasificación con base en sus estimaciones personales que resultan de enorme interés para el estudio de las corrientes teóricas y, en cierta medida, metodológicas.

De esta manera, el autor indica que, en primer lugar, existe una extensa literatura legal acerca de la libertad de información o de las llamadas leyes de transparencia, relativa a la mecánica de esos regímenes complejos, por ejemplo: el alcance de dichas leyes; la interpretación de varios

campos justificando permanente o temporalmente la negación al acceso; y las formas en que se modifican diversas leyes conflictivas (Eagles, Taggart & Liddell, 1992), así como desde un punto de vista de la administración pública (Roberts, 2006). En segundo lugar, la creciente literatura que se concentra en la relación entre la transparencia y la corrupción (Linstedt & Naurin, 2005) enfocados a la libertad de prensa (Citados en Axel Gosseries (2006:83).

En tercer lugar, hay literatura de inicios del siglo XIX, que se refiere al carácter del voto cuestionando su ejercicio como secreto, o en contraparte, transparente. Sin duda alguna, una gran figura colaboradora de este debate fue James Mill (1830) o John Stuart Mill (1861), y difícilmente ahora existe una notable contribución a este debate exceptuando a autores como Brennan & Pettit (1990), y el mismo Gosseries (2005) que hablan sobre el voto secreto.

Finalmente, en cuarto lugar, hay literatura reciente sobre si la “publicidad” (entendida como el real acceso de los ciudadanos a dicha información) influencia la calidad de la deliberación en la democracia. Al respecto, Naurin (2005) propone una distinción entre transparencia y publicidad en términos de medios de comunicación que refiere lo siguiente: mientras calcular el acceso a los medios por parte de la gente, proporciona una medida de la publicidad, ofrecer un índice de libertad de prensa revela cuánta transparencia hay en un Estado dado (Axel Gosseries 2006:85).

De modo similar, existen diversos estudios que abordan el tema de la transparencia desde ópticas multidisciplinarias. Una de las más importantes, como ya se dijo, es aquella que manifiesta su vínculo con la democracia. No obstante, la transparencia también ha logrado insertarse de manera importante en otras áreas académicas con desarrollos significativos. Sólo por mencionar, las políticas públicas y los estudios sobre corrupción, son espacios

fundamentales donde la transparencia ha logrado consolidarse como objeto de estudio e investigación.<sup>8</sup>

A partir de esta justificación general de los principales desarrollos teóricos, es que se realizó una revisión literaria con la finalidad de establecer un mapa conceptual que permitiera establecer las principales corrientes de estudio multidisciplinar sobre la transparencia, al tiempo que se logrará identificar los autores más importantes que apoyan dichas tendencias académicas. El ejercicio de revisión obtuvo como resultado final la identificación de cuatro principales corrientes que estudian la transparencia desde diferentes enfoques pero avocadas a la mismo tema, a saber: existe diversa literatura que analiza la relación entre la transparencia y la corrupción; también existe amplia literatura que se dedica a revisar el vínculo entre la democracia y la transparencia; de la misma forma una corriente que contiene estudios de la transparencia desde el enfoque organizacional; y por último, la literatura más desarrollada es la relativa a la transparencia y la política económica. Es por estas dimensiones que la relación entre transparencia y corrupción representa un asunto recurrente dentro de la discusión académica, por tanto, un tema a tratar en la siguiente sección.

### **2.3 Corrupción: un elemento para el debate**

Existen posturas académicas que observan y utilizan la transparencia de las instituciones públicas como un método efectivo de combatir la corrupción (Lindestedt & Naurin, 2010:301). Así, la transparencia – entendida como la liberación de información relevante sobre

---

<sup>8</sup> Los estudios de corrupción en las instituciones públicas han alcanzado un alto grado de aceptación entre la comunidad científica de algunas disciplinas de las ciencias sociales; aunque dichos estudios se encuentran todavía en plena consolidación, la corrupción y la transparencia parecen ser un campo muy fértil para su investigación.

instituciones políticas que puede ser útil para su posterior evaluación – es un asunto de gran preocupación para las ciencias sociales contemporáneas. En el nivel de las relaciones internacionales, la transparencia ha sido reconocida por su potencial para contribuir a la efectividad de los regímenes (Mitchell, 1999), para reducir los riesgos de los conflictos y las guerras (Schult, 1998, Fearon, 1995) y por constituir un potencial sustituto o compensación por las malas perspectivas de la rendición de cuentas en organizaciones internacionales (Keohane and Nye, 2003) citados en (Lindestedt & Naurin, 2010:302).

Por consiguiente, la transparencia es también promovida como una de los más importantes remedios en contra de la corrupción, es decir, para hacer frente al uso inapropiado de los recursos y estructuras públicas en favor de una ganancia privada. Durante la última década, se ha dado una pronunciada oleada de investigación y debate acerca de las causas de la corrupción, orientada principalmente a advertir que este fenómeno no es solamente un problema moral, sino que representa un impedimento mayor para el desarrollo y crecimiento de grandes regiones del mundo. De acuerdo a un estudio amplio sobre este tópico, Lindstedt & Naurin (2010:302) proponen que los autores que han abordado la temática desde esta perspectiva de obstáculo para el desarrollo son: Mauro (1995), Ades & DiTella (1999), Sandholt & Koetzle (2000), Treisman (2000), Montinola & Jackman (2002), Persson, Tabellini & Trebbi (2003), Gerring & Thacker (2004), Bäck & Hdenius (2008), Charron (2009).

El trabajo de Lindstedt & Naurin (2010:302-303) es relevante en este punto toda vez que proponen que la transparencia, en efecto, puede convertirse en un importante remedio en contra de la corrupción; sin embargo su principal contribución, es mostrar y explicar por qué este vínculo no es tan sencillo como usualmente se asume. La principal explicación que argumentan los autores, y que sugiere gran parte de su postura teórica-metodológica, es que se debe

distinguir entre dos clases de transparencia: aquélla que es controlada por el agente en cuestión (la institución o actor bajo supervisión) y la transparencia que no se encuentra bajo la intervención del agente. Esos dos tipos de transparencia, son en realidad los que afectan la corrupción por diferentes razones y con diferente intensidad.<sup>9</sup>

Al respecto, sin dejar de lado en esta aproximación teórica la perspectiva jurídica de la corrupción, Miguel Carbonell (2011:4-5) señala que el fenómeno corruptivo tiende a establecerse mejor en un contexto económico, político y social, en donde no es percibida como tal, es decir, en un entorno en el que es invisible, por lo que para combatir ese fenómeno arraigado por muchos siglos [más concretamente] en América Latina habría que hacer un trabajo intenso de “visibilización”. De acuerdo a este autor, para lograr dicho cometido existen dos vías: la transparencia de los actos del gobierno y la de una generación de “ética pública” en amplios sectores de la sociedad y el sector gubernamental.

En el entendido de que no existe intención alguna de profundizar la cuestión ética de la corrupción como objeto de estudio, se puede afirmar en contraparte que resultaría de utilidad para la investigación inspeccionar los planteamientos propuestos por el autor, para visibilizar los actos de corrupción. Según Carbonell (2011:6-8), la tipología de la corrupción contendría al menos 9 subtipos de actos [corruptos] entre los que se encontrarían: el soborno, la extorsión, los

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar que, la relación entre transparencia y corrupción es sujeto de dos importantes condiciones: con la finalidad de que la transparencia alivie la corrupción, la información disponible deberá ofrecer la oportunidad de ser alcanzada y recibida por el público; es decir, cumplir con la condición de publicidad. Más todavía, si la información dispuesta al público incide sobre el comportamiento de posibles servidores corruptos, el público debe de contar mínimamente con algunos mecanismos de sanción; lo que finalmente adopta el nombre de rendición de cuentas. Más que un tosco esbozo del debate entre la transparencia y la corrupción, lo que este apartado pretende destacar es que la transparencia por si misma, como simple recurso de información, poco hará para prevenir la corrupción y algunas otras formas de evasiva gubernamental para con la ciudadanía.

arreglos, las alteraciones del mercado, las malversaciones y fraudes, la especulación financiera, la parcialidad, la colusión privada y el uso de información privilegiada.

De lo anterior se desprende que, a la par de estos actos presentes en casi cada estructura social de los países, se agregan situaciones o factores históricos, políticos, sociales económicos y de otra índole, que hacen a algunos países más propensos a la corrupción. Así, tenemos que de acuerdo a Francisco J. Laporta (1997), en un ensayo sobre el tema, refiere 8 factores que favorecen la corrupción política, a saber: salarios y remuneraciones públicos de muy bajo nivel, falta de estabilidad en el empleo, ausencia o debilidad de sanciones para corregir la corrupción por conductas indebidas, sobrerregulación administrativa que hace imposible cumplir con las normas, la existencia de doble lealtad, grandes sumas de dinero en manejo de proyectos, falta de competencia en determinados sectores del mercado y finalmente, ausencia de controles jerárquicos y funcionales (Citado en Carbonell, 2011:8).

Desde un punto de vista propio, el planteamiento de “visibilidad” de la corrupción de Carbonell (2011) carece de una metodología concreta para medir el grado de ésta, dado que sólo hace una enunciación (suma) de todos los delitos probables de corrupción entre gobierno y mercado, generalizable a casi cualquier país de América Latina, sin distinguir particularidades específicas. Por ello, es claro que resulta complicado abarcar los distintos grados de corrupción con un solo criterio cualitativo. Si bien, la intención del autor es proporcionar elementos para un debate más enriquecedor sobre el vínculo de la corrupción y la transparencia, y ésta última como atenuador o solución a la primera, resulta evidente que desde casi cualquier disciplina dedicada al tema de la transparencia, incluso la jurídica, suceden intentos donde se busca robustecer dicha relación.

Al respecto, se puede comentar que existen algunos estudios sistemáticos que han obtenido resultados más alentadores en el intento de explicar una relación directa entre la corrupción y la transparencia. Tal es el caso de los estudios realizados por Gustavo E. Emmerich (2004) y Peter Rossendorff (2004); ambos autores no solamente buscan explicar el vínculo, sino que examinan cómo medir esa relación mediante una metodología útil. Así, el estudio realizado por Emmerich (2004) se encuentra enfocado al análisis del contexto de América Latina, para lo cual divide la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas en dos dimensiones: una ligada con la corrupción y su combate; y la otra vinculada con el gobierno responsable.

A partir de esta separación analítica, se encuentra que el combate a la corrupción se “vehiculiza” hasta ahora, sólo mediante mecanismos de responsabilidad horizontal. Esto es la [responsabilidad] que se verifica únicamente entre órganos de gobierno; para este fin se crean organismos de control para la gestión gubernamental tales como contralorías, comisiones o fiscalías. Mientras que la responsabilidad vertical, o la llamada rendición de cuentas, entendida como la responsabilidad política del gobierno en turno frente al electorado, sólo se verifica durante procesos electorales. Esencialmente, su planteamiento reflexiona sobre la realidad latinoamericana y observa cómo la gestión pública no recibe el fortalecimiento necesario en términos de monitoreo cotidiano (transparencia) de los órganos de gobierno por parte de la ciudadanía; se observa a la corrupción pública como consecuencia de este rezago o falta de participación.

Al respecto, la metodología del estudio propone la medición de la corrupción en Latinoamérica tomando como base el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora la Organización No Gubernamental de origen alemán *Transparency International* desde 1995. Al respecto, se puede exponer, que la metodología utilizada por esta ONG basada en encuestas a académicos,

empresarios y analistas, es subjetiva y bastante imprecisa, no obstante, el IPC permite “medir” los niveles de corrupción percibida por los encuestados en escala que va del 10 (máxima limpieza) hasta el 0 (corrupción total), pasando por el 5 (como punto intermedio). Así, en diversas mediciones del IPC, los países latinoamericanos fueron ubicados con resultados negativos; lo que denotó alta y generalizada corrupción pública en esa región (Emmerich, 2004:70).

En este estudio la corrupción es tomada como variable dependiente y relacionada con otros indicadores como pobreza y democracia. Así, con el objeto de correlacionarla con la pobreza se utiliza nuevamente la información proveniente del IPC de *Transparency International*. Sobre la relación entre pobreza y democracia se obtuvo que los países más ricos tuvieron calificaciones que oscilaban entre 9 y 10; indicando de esta forma, niveles muy bajos de corrupción. Por el contrario, alrededor de 55 países, entre los que se encuentran los más pobres del mundo, las calificaciones fueron inferiores a 5, lo que sugirió altos niveles de corrupción en el gobierno (Emmerich, 2004: 71-72).

Finalmente, la corrupción es relacionada con la falta de confianza en las instituciones democráticas. La hipótesis que se pretende comprobar en este ejercicio se refiere a que la corrupción afecta y corroe de manera más notoria las percepciones que se tiene sobre las instituciones y los representantes públicos. Para verificar este supuesto, se utilizan datos obtenidos de *Latinobarómetro* – organización chilena que realiza encuestas de opinión pública – con la intención de medir los valores democráticos entre la población, comparables al mismo tiempo con otras encuestas similares en diversas partes del mundo a través del sistema Global Barómetros (Emmerich, 2004:73).

El resultado de las comparaciones de este sistema, registró que las democracias en América Latina cuentan con menor apoyo e inspiran menos confianza. Asimismo, *Latinobarómetro* elaboró un índice de democracia [que promedia la preferencia por y la satisfacción con] y que correlacionado con el IPC resulta en una relación interesante; es decir, hay una tendencia no muy fuerte pero sí consistente de que a menor corrupción percibida existe una mayor preferencia por la democracia y satisfacción con la misma.

Por tanto, este estudio, logra articular de manera un poco más clara, la relación entre corrupción, transparencia y democracia. Aunque en efecto, las fuentes de información, en este caso las encuestas de opinión, no clarifican del todo, la metodología de *International Transparency*, dado que los resultados del IPC, tienden a ser subjetivos y poco confiables, existe al menos un supuesto que puede ser sujeto a verificación, de que a mayor transparencia, menor corrupción, y una fortalecimiento implícito de la democracia.

Desde la misma perspectiva, el trabajo realizado por Peter Rossendorff (2004) apoya la vertiente de análisis de la corrupción para poder explicar la transparencia en los países. El objetivo general de su estudio es observar en qué condiciones la transparencia se convierte en incentivo compatible para los representantes y funcionarios públicos; es decir, cuándo los gobernantes deciden inclinarse por la transparencia con la finalidad de ganar la confianza del electorado y permanecer en el poder. El artículo pretende dar a conocer los efectos de la transparencia y la rendición de cuentas separadamente. Dichos efectos son independientes en cada uno de los casos; a mayor transparencia la corrupción disminuye en un régimen democrático, mientras, en un sistema de rendición de cuentas se reduce todavía más la corrupción.

El trabajo propuesto por este autor, utiliza tres modelos analíticos para explicar las correlaciones de las variables, a saber: la democracia, el cargo y la corrupción. Así de esta manera, el desarrollo de su propuesta comprueba tres hipótesis: a) los representantes democráticos ofrecen más transparencia [mientras los representados exigen más], por tanto, la transparencia surge con la democracia; b) los representantes negocian más apertura de información a cambio de un periodo más largo en el puesto, por ende, el cargo permanece y se extiende con la transparencia; y c) como los representantes negocian con la apertura de información, se espera encontrar que la corrupción disminuya con la transparencia y la democracia (Rossendorff, 2004:6).

Al igual que el estudio realizado por Emmerich (2004), la propuesta de Rossendorff (2004) articula nuevamente la lógica de que a mayor transparencia en un sistema democrático, la corrupción disminuye. Sin embargo, existe un eje compartido entre ambas propuestas, y en realidad con aquéllas que forman parte de este debate de la corrupción y la transparencia; dado que la transparencia por sí misma no modifica ni hace más democráticos a los sistemas gubernamentales ni a las administraciones públicas. Más bien, es la información proporcionada a los ciudadanos, y las acciones que de éstos deriven hacia sus gobernantes (rendición de cuentas), lo que en realidad robustece a la democracia.

#### **2.4 La transparencia en el marco de la rendición de cuentas**

Dentro de los estudios que abordan la transparencia una importante implicación de la transparencia es su estrecha relación con la rendición de cuentas. Así, el sentido general de ésta última implica, desde su concepción, el control del poder; en el pasado, comenzando con los antiguos filósofos, los pensadores políticos tenían dentro de sus preocupaciones centrales el

control del poder, y se buscaba impedir abusos a causa de éste, pero sobre todo limitarlo mediante el uso de reglas y procedimientos. Más recientemente la rendición de cuentas, hace referencia de manera común al vocablo inglés *accountability*, que expresa el monitoreo y la supervisión del poder.

En este sentido, la rendición de cuentas es pieza fundamental para entender el sentido de la transparencia, debido a su función complementaria: la transparencia permite observar las acciones y resultados de los representantes públicos, mientras la rendición de cuentas es el marco general para evaluar a dichos funcionarios y cuestionarles su actuar. En el contexto de las democracias contemporáneas, la rendición de cuentas se ha vuelto un recurso indispensable para evaluar el desempeño de los gobiernos; se ha convertido en una práctica común para observar y contener el poder discrecional por parte de los gobernantes.

Otro aspecto importante del término de rendición de cuentas, es aquél que enfrentan la mayoría de los conceptos en las ciencias sociales, y tiene que ver con el consenso acerca de su significado. Inicialmente, como se comentó, este término proviene de vocablo en inglés que no tiene un equivalente preciso, ni una traducción estable a la lengua española. Es decir, los significados de éste varían desde control, fiscalización, responsabilidad, hasta llegar a la rendición de cuentas. En el caso de la ciencia política, existe una preocupación implícita por lograr traducir de manera adecuada, los conceptos o nociones provenientes de otras lenguas, ya que hay términos sin equivalentes precisos.

Es necesario aclarar, que la traducción que se hace del término *accountability* es cercana al de rendición de cuentas, sin embargo, posee matices que vale la pena señalar. Mientras *accountability* conlleva un sentido de obligación, la noción de rendición de cuentas parece

proponer un acto voluntario, donde el gobernante o funcionario, rinde cuentas por voluntad y no porque se le exija. Como lo expresa Andreas Schedler (2007:11) se puede precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. No obstante, el concepto [de *accountability*] también incluye la rendición de cuentas por derecho. Lo que significa entonces que la rendición de cuentas respecto al control del poder de los gobernantes incluye dos dimensiones de las partes involucradas, por un lado se encuentran los que se obligan a dar cuentas, y por otro, los que las exigen.

En este sentido, Luis Carlos Ugalde (2002:9) expresa que “la rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa ‘ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo’. Sin embargo, este término es comúnmente citado debido a que en la lengua española se carece de una palabra que exprese con nitidez el significado del mismo. De igual forma este autor expresa que, para que se cumpla los criterios de limitación de poder que otorga esta noción se hace necesario utilizar la transparencia como una variable que proporciona el insumo de la información.

Por consiguiente es de vital importancia señalar que la rendición de cuentas necesita de la transparencia para funcionar adecuadamente y cumplir con el objetivo de limitar y equilibrar el uso del poder. Es por eso que se dice que la transparencia en sí misma no representa, en el contexto de las democracias modernas, una condición necesaria para legitimar gobiernos, sino que constituye un mecanismo de control o herramienta de vigilancia que promueve un manejo claro y eficaz de los recursos de los organismos políticos y burocráticos del Estado, buscando con ello, limitar el poder gubernamental, y al mismo tiempo, reducir efectos negativos de opacidad y corrupción (Uvalle, 2008).

De lo anterior se desprende que, la transparencia necesita para su funcionamiento, del ejercicio activo y conciente de la ciudadanía para otorgarle sentido a la información en un marco de rendición de cuentas. De modo similar Guillermo O' Donnell (1997: 143-167), complementado a lo anteriormente expresado con Schedler (2007) argumenta que se puede hacer una distinción entre dos tipos de rendición de cuentas: una vertical y otra horizontal.

Mientras la rendición de cuentas vertical, presupone que en un marco democrático de elecciones libres y competitivas, a través de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por los ciudadanos, quienes a su vez, por medio del voto aprueban o desaprueban el desempeño de los gobernantes, la rendición de cuentas horizontal supone la existencia de controles entre las distintas agencias gubernamentales; es decir, hace referencia al sistema de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para equilibrar el ejercicio del poder, y en este caso, el uso del poder discrecional (Guillermo O' Donnell, 1997: 143-167).

Para McLean (1996), la rendición de cuentas es un requisito para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, y de esta manera, actúen en respuesta a las críticas que se les señale, aceptando responsabilidad en caso de errores. Lo cual, establece claramente la responsabilidad ineludible de los gobernantes frente a sus representados. En un matiz conceptual de lo establecido hasta el momento Luis F. Aguilar esgrime que rendir cuentas significa no una responsabilidad moral, sino en “el sentido social-jurídico de responsable frente a algo de alguien” (Citados en Ugalde, 2009:12).

En esta tesitura, un punto central de la definición de rendición de cuentas vincula fuertemente a la transparencia a través del término *answerability*, que traducido al castellano, refiere a una

situación de “responsabilidad” o capacidad de respuesta; para Schedler (2007) implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios públicos de proveerla, pero de manera implícita implica contar con los mecanismos necesarios para supervisar o monitorear los actos del gobierno. Al respecto, dentro del modelo de rendición de cuentas, la transparencia desempeña un papel fundamental como proveedor de información relevante y datos precisos, sobre el desempeño de los gobiernos, lo que la convierte en un insumo necesario para el ejercicio del llamado a cuentas.

## **2.5. Los diversos usos de la transparencia en la democracia**

Una de las primeras aproximaciones de la transparencia en la democracia es su entendimiento como una política pública y se explica en razón de la gobernanza, toda vez que se relaciona con prácticas horizontales del poder en las cuales los gobernados tienen el derecho a informarse sobre el comportamiento institucional del Estado. No es la transparencia visualizada desde la gobernanza una práctica más, sino un elemento muy importante que se incluye en la nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía. Dicho de otra manera, el derecho a la información, y con ello, la transparencia, no la conceden los príncipes, sino que se explica con la transformación del Estado respecto al nuevo contexto de intercambio con la ciudadanía.

Para Ricardo Uvalle (2008) la transparencia se puede estudiar como política pública, debido a que es parte de las nuevas condiciones de gobernabilidad democrática desde el momento en que las áreas, estructuras y competencias del Estado no son más objetos del secreto, sino elementos accesibles del ciudadano. En este sentido el autor destaca que existe una relación muy importante entre la transparencia y otras áreas de desarrollo; se destacan tres áreas principales:

gobernanza, desarrollo institucional y gobernabilidad. En el mismo sentido se resalta el vínculo entre la gobernanza y la transparencia con el fin de puntualizar el comportamiento que tiene los cuerpos burocráticos ante las condiciones propias de la democracia.

Desde la lógica del desarrollo institucional, la transparencia promueve la maduración, eficacia y consolidación de las reglas del juego, facilitando que el gobierno sea objeto del escrutinio de los ciudadanos. En el plano de la gobernabilidad, la transparencia forma parte del fortalecimiento de la democracia política, con nuevas reglas institucionales debe ser objeto de mayor visibilidad y accesibilidad, lo que favorece una relación Estado-ciudadanos más efectiva. La interrelación con estas áreas permite identificar lo que se denomina como visibilidad y legalidad del poder gubernamental, es decir, condiciones para que el poder democrático no sea entendido como un poder irrestricto, sino que tiene la obligación de cumplir las normas de acuerdo a la razón institucional del Estado de derecho (Uvalle, 2008: 98).

Desde esta perspectiva de interpretación, Uvalle (2008:103) hace énfasis en una condición para que la transparencia sea valorada como producto democrático: que los ciudadanos vigilen y controlen el ejercicio del poder de manera continua. Nuevamente aparece en este punto, el eje rector de la participación ciudadana como requisito para que la transparencia sea efectiva que también se identificó en el apartado relativo a la corrupción. No es el acceso a la información lo que ubica a la transparencia como un elemento esencial de las democracias, es lo que se hace con esa información que la transparencia pone a disposición de la ciudadanía lo que permite encontrar nuevos derroteros hacia una relación más estrecha con el Estado, a través de la vigilancia de sus múltiples órganos que lo componen. Por ende, la transparencia constriñe el comportamiento discrecional del poder.

Por otro lado, la perspectiva propuesta de Stirton y Lodge (2001:471-489) para el estudio de la transparencia distingue la forma en que se diseñan y se otorgan los servicios públicos; en específico el trabajo de estos autores argumenta que, bienestar y autonomía personal pueden ser promovidas dentro del Estado regulador, dando como resultado un diseño apropiado a la arquitectura de los servicios. Para fundamentar su estudio, retoman la distinción entre transparencia y rendición de cuentas, aclarando que son nociones conexas pero nunca idénticas, y de ésta última la caracterización que realiza O'Donnell (1997) en cuanto a los tipos de *accountability* (horizontal y vertical). En este contexto, la rendición de cuentas vertical puede ser verificable a través del mecanismo de elecciones, sin embargo, como mencionan Stirton y Lodge (2001:474) las demandas sociales y el monitoreo de las acciones gubernamentales, también pertenecen a esta categoría.

Es por ello que la entrega eficiente de los servicios públicos se convierte en la demanda más recurrente desde la sociedad hacia los gobiernos. Así, para medir qué tan transparente es un servicio público, se establecen criterios de evaluación a partir de ciertos mecanismos. En este sentido, la metodología utilizada por Stirton y Lodge (2001:477-478) denominada “de salida y voz” comprende cuatro variables o mecanismos de transparencia que se describen a continuación: 1) la voz, promueve el ejercicio de contribuciones individuales y la reparación del suministro de servicios públicos; 2) la elección, incluye todos los tipos de posibilidades a través de las cuales los usuarios pueden ejercer ‘salidas’, escogiendo otros proveedores y otro tipo de liderazgo; 3) la información facilita la calidad de conocimiento del usuario, mejorando el ejercicio de la voz y elección; 4) la representación, al contrario apunta a proveer un interés institucionalizado para el usuario del servicio y una política de toma de decisiones amplia para compensar una posible sobrerrepresentación de intereses.

De esta manera, para entender cómo el desarrollo de los diferentes mecanismos de transparencia puede afectar los valores que son ofrecidos por las instituciones públicas, se necesita entender la naturaleza de los mecanismos no como unidades independientes, sino dentro de una estructura integral. La resultante es: diferentes estructuras en la manera en que se brinda los servicios públicos y en las formas de control de las arquitecturas (autoridad pública o individual). Sin embargo, el apunte teórico interesante de estos autores para el debate actual de la transparencia, es la concepción de la misma, como un camino de dos vías; es decir, la transparencia con funciones relativas pero separadas. La primera función entendida como principio de buena gobernanza, al controlar el flujo de provisión de servicios públicos y evitar con esto, algún acto arbitrario de la autoridad. Y el segundo propósito planteado más como elemento de teoría democrática, al evaluar la participación de los individuos en la toma de decisiones (Stirton & Lodge, 2001: 476).

Luego, un aspecto central en el estudio del tema de la transparencia es si en realidad las democracias tienden a privilegiar dichos principios. En este sentido, Rosendorff y Vreeland (2006:3-4) estudian en qué medida las democracias son más transparentes que otros regímenes políticos planteándose la posibilidad de que no sea así. De acuerdo a los autores, la respuesta a la anterior pregunta generalmente se asume como verdadera; toda vez que en efecto, para algunos sectores del imaginario social existe una percepción de que la transparencia es, si bien no un sinónimo de democracia, sí un componente esencial. Por tanto, el análisis del trabajo realizado por Rosendorff y Vreeland (2006:5) suministra argumentos teóricos y metodológicos para responder a esta importante interrogante. De esta forma, los resultados de este trabajo tienen importantes implicaciones metodológicas distintas de otras investigaciones sobre democracia.

El aporte teórico importante del estudio realizado por Rosendorff y Vreeland (2006) apunta a la construcción de un argumento teórico bajo el cual los gobiernos prefieren proveer de información real sobre sus múltiples acciones de gobierno y sus resultados, toda vez que en un ambiente electoral incierto mientras más responsables sean los diseñadores de políticas públicas con el electorado, más grandes serán las ganancias para éstos, toda vez que se ganan adeptos (legitimación) para futuras elecciones a cargos públicos. Al respecto, la primera conclusión importante es que la relación entre democracia y transparencia es causal; es decir, la transparencia no es algo que debe ser incluido en la democracia sólo por definición, sino que la transparencia brinda cierta legitimidad a los regímenes democráticos. La segunda implicación metodológica es que la disponibilidad de información de un país no sucede por accidente; es un hecho que “la información puede ser manipulada por las instituciones políticas” (Rosendorff y Vreeland, 2006:27-28).

Según otra perspectiva, desde hace varios años, viene utilizándose la expresión “transparencia” para aludir a la cualidad consistente en “permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío, 2008:104). Este concepto general por supuesto, no agota el tema ni da cuenta de todas sus modalidades y sutilezas, pero permite un acercamiento a la pregunta ¿en qué sentido puede decirse que la transparencia sea una condición del Estado de Derecho? Para resolver esta última interrogante también deberían plantearse otras preguntas tales como, ¿por qué razones se pretende incorporar la transparencia al Estado de Derecho? ¿De qué manera resulta factible esta incorporación? Y finalmente, ¿qué funciones alcanza la transparencia al formar parte del concepto Estado de Derecho?

Vale decir, en un primera aproximación a esta dimensión que el Estado de Derecho, se trata de un modelo de convivencia social y política en el que las personas (ciudadanos y autoridades) saben cuáles son sus derechos y sus obligaciones a partir de las disposiciones del orden jurídico, y no así de las decisiones de los sujetos socialmente poderosos o de los gobernantes que ejercen poder público. Aunque existe un conjunto de componentes de los diversos modelos de Estados de Derecho, se habla de éste como la mera suma de elementos políticos, económicos, de derechos y límites de la acción estatal (Cossío, 2008:105).

Por otro lado, la introducción de un nuevo elemento poco aceptado, como lo es la transparencia se explica a partir de la renovación del concepto [de Estado de Derecho] o al menos su actualización, ante la necesidad de corregir defectos en su funcionamiento. Así, al momento de introducir la transparencia al Estado de Derecho y por medio de ésta exigir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones y procesos desarrollados por los órganos del Estado, es preciso entender que por ciertas razones históricas, se presentaba un fenómeno en el que cierto tipo de decisiones o procesos no resultaban del conocimiento de la ciudadanía; es decir se producía una afectación en el funcionamiento de tales órganos a partir de lo que se estimara apropiado para el Estado de Derecho (Cossío, 2008:108).

En este sentido lo que en realidad aporta el Estado de Derecho a la transparencia son dos cosas. Por una parte, la “estructura de un orden jurídico debidamente racionalizado y en operación, lo cual le permite realizarse a partir de las condiciones generales de funcionamiento de éste. En segundo lugar, aporta la legitimidad propia del ‘Estado de Derecho’, lo cual propicia que se vean como legítimas las exigencias normativas de la transparencia, simplemente porque son una forma de alcanzar los fines generales de aquél. Por tanto, se puede considerar que la transparencia es una condición del Estado de Derecho, no tanto porque el concepto descansa en

ese elemento específico, sino porque su funcionamiento general pasa por la obtención de información” (Cossío, 2008:115).

Otro aspecto importante de la transparencia en el contexto de las democracias actuales es sin duda el referido a su alcance conceptual. En el caso particular de México, esta trascendencia no se delimitó a las áreas académicas y de investigación, sino que permeó gran parte de la administración pública mexicana e incluso se diseñó un ente especializado *ad hoc* para dar cauce al derecho de la información en el país: el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos creado en 2002 bajo el auspicio de la gestión foxista. En este sentido, a pesar de un nacimiento prematuro – bajo un contexto de democracia mexicana en transición – la transparencia logró fortalecerse de manera importante en el imaginario político, por lo que adquirió nuevas dimensiones más allá de las dependencias gubernamentales y estatales, consiguiendo insertarse a organizaciones como los partidos políticos.

Al respecto, Jacqueline Peschard (2007:7) afirma que la importancia del estudio de los partidos radica en que tienden a ocupar un sitio cada vez más importante en el funcionamiento del Estado. Así, estas formas de organización son el único medio que mediante elecciones, hacen posible la formación del gobierno. En este punto Peschard (2007:8) señala que, de manera programática, la Constitución les asigna a los partidos políticos, una doble tarea de manifestar, por un lado, la voluntad popular mediante el voto, y de ser una herramienta fundamental de la participación política, lo que les otorga una naturaleza dual.

De acuerdo a Peschard (2007) la Constitución mexicana reconoce y define a los partidos políticos, con fundamento en el artículo 41, como “entidades de interés público”, fortaleciendo aún más la indefinición conceptual y jurídica de estas organizaciones. Producto de esta

indeterminación conceptual de los partidos políticos, la transparencia en México considera [a los partidos] un caso de excepción; aunque deben ser objetos de transparencia en un marco democrático, en la realidad no existe relación vinculante de éstos con alguna normatividad *ad hoc*; los partidos políticos mexicanos no son contemplados como “sujetos obligados directos” en la Ley Federal correspondiente (Peschard, 2007:14), situación que abre un nuevo espacio para el estudio de la transparencia desde los partidos políticos, ya que el mecanismo legal para obtener información sobre los partidos políticos se encuentra depositado en el Instituto Federal Electoral (IFE), quien sólo a través de petición expresa dará a conocer los datos solicitados tanto a ciudadanos, particulares y entes públicos.

En este mismo sentido, Córdova & Murayama (2007:261) expresan que la profunda transformación del sistema político mexicano en la recta final del siglo XX abrió una agenda de nuevos temas para el país, propios de la democracia. Entre ellos ocupa un lugar central la relación entre dinero y política, es decir, la manera en que se financian los partidos y la forma en que son fiscalizados por la autoridad. De esta manera, el estudio de Córdova & Murayama (2007) analiza el financiamiento ilegal que fluyó en las campañas a la Presidencia de la República en el año 2000, cuando las 2 principales fuerzas electorales del país, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, recibieron multas históricas. El aporte de este estudio radica en el análisis de los casos Pemexgate y Amigos de Fox, como ejemplos de ejercicios de transparentación en el uso de los recursos que fluyen de y hacia los partidos políticos en México.

De esta manera, se lograron obtener datos importantes sobre el uso del dinero en la política, tales como que las legislaciones que regulan la relación entre dinero y política atienden los siguientes puntos en común: a) financiamiento público; b) financiamiento privado; c)

prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento; d) límites a las erogaciones de campaña, y e) fiscalización y sanciones (Córdova & Murayama, 2007:265-272). Desde la perspectiva de los autores, con la reforma electoral mexicana de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo en la Constitución y en la ley, de las condiciones de la competencia, que incluyó: un financiamiento público dominante frente al privado; la especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones; la exclusión de dinero de determinados orígenes (gobierno, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero, y donativos anónimos); topes a lo que los partidos pueden gastar en campaña, entre otros. En suma, el estudio fortalece la visión de Peschard (2007) dado que los partidos son componentes esenciales para la vida democrática de México y sus financiamientos estar sujetos a mecanismos de transparencia (Córdova & Murayama, 2007:268).

En una tesitura similar, aunque alejada de los partidos políticos, José Antonio Aguilar (2006:9) expresa que, la relación entre transparencia y democracia parecería obvia, toda vez que los gobernados requieren información para evaluar críticamente a sus gobernantes y exigirles cuentas. Así desde el punto de vista de Aguilar (2006:10), un gobierno democrático es un gobierno transparente. Sin embargo, a juicio del autor, esta idea puede resultar engañosa ya que se está lejos de contar con la claridad conceptual requerida para su comprobación. Al respecto, otro de los principales debates sobre transparencia se centra en los alcances de la legislación que buscan aumentarla. En este sentido ¿cuáles son los límites de transparentar la vida pública?

Aguilar (2006:10) intenta responder a este cuestionamiento argumentando que la transparencia puede tener múltiples justificaciones en diversos ámbitos de la vida social. Así, entendida como un derecho, la transparencia tiene peculiaridades propias. Por tanto, el acceso a la información del gobierno no sólo es un derecho de los ciudadanos, ya que también fortalece

significativamente a los gobiernos democráticos. Es decir, la reflexión sobre la relación entre democracia y transparencia también puede ser útil para repensar algunos debates actuales sobre el alcance de los instrumentos jurídicos que garantizan el acceso a la información. Sin embargo, las deficiencias conceptuales impiden responder con certeza estas interrogantes.

Desde un punto de vista propio y retomando todas las perspectivas democráticas arriba mencionadas, se puede argumentar que la información disponible a los ciudadanos es aquella que les permita evaluar el desempeño real del gobierno y los representantes, al tiempo que se les exige cuentas para premiarlos o castigarlos. El flujo de recursos públicos genera una gran cantidad de información, pero sólo una parte de ella es relevante para cumplir los fines democráticos de la transparencia. Por ende, una parte esencial del mecanismo de la transparencia es la participación de los ciudadanos en el sentido estricto de qué hacer con la información obtenida a la hora de exigir cuentas a los gobernantes. Así, una vez examinados las distintas perspectivas que vinculan la transparencia con la democracia, se pueden ir perfilando algunas observaciones interesantes para esta investigación.

La primera tiene que ver con el estrecho vínculo de la noción transparencia con el concepto democrático. Al respecto puede decirse que es más común encontrar elementos que transparenten las acciones gubernamentales en regímenes democráticos que en aquéllos que no lo son, en gran parte por el interés de los gobernantes a continuar siendo partícipes de los cargos de elección popular, aunque esto no signifique una total apertura. Y por otro lado, la noción de transparencia tiene una parte importante que vale la pena destacar: es crucial obtener la información adecuada de las acciones del gobierno para generar transparencia, pero es aún más trascendental saber qué hacer con esa información, es decir, la participación de la sociedad resulta significativa para el buen funcionamiento de este mecanismo de control y vigilancia.

## **2.6 La transparencia desde la política económica**

Otra área de desarrollo importante de literatura respecto a la transparencia, es aquella referida al Banco Central y la política monetaria. De acuerdo a Geraats (2002:532), la institución de la Banca Central ha sido objeto de un notable cambio durante los años recientes; el nuevo paradigma en la política monetaria parece ser la independencia del banco central y la transparencia. Aunque la importancia de la independencia del banco central ha sido ampliamente reconocida en la literatura, la investigación de la transparencia en la política monetaria es relativamente nueva.

De esta manera, la transparencia en la banca se ha convertido en una de las características clave de la política monetaria. En este sentido una encuesta a 94 bancos centrales realizada en 1998 por Fry, Julius, Mahadeva, Roger y Sterne (2000), representa uno de los estudios más amplios sobre el desarrollo de la política monetaria hasta la fecha. Dicha encuesta revela que el 74% de los bancos centrales consideran la transparencia como un elemento vital o muy importante dentro de su marco de política monetaria, sólo superada por la independencia del banco central y el mantenimiento de las expectativas de inflación baja (con 83% y 82%, respectivamente). Los cambios posteriores adoptados por los bancos centrales sugieren que la importancia de la transparencia ha aumentado (Citado en Geraats, 2002:532).

Una explicación para la transparencia de la política monetaria podría ser que es un complemento necesario de la independencia del banco central. Un cierto grado de apertura es necesario para garantizar la rendición de cuentas y salvaguardar la legitimidad democrática de los bancos centrales independientes. La transparencia de los bancos centrales podría ser definida como la ausencia de información asimétrica entre las autoridades monetarias y otros agentes económicos.

Es decir, se reduce la incertidumbre y esto a menudo se cree que es beneficioso (aunque no es necesario).

Por su parte, en esta misma lógica J. Lawrence Broz (2002:861), señala que la independencia del banco central y los tipos de cambio fijo son importantes mecanismos para mantener la credibilidad de los objetivos de una política monetaria con baja inflación. Del mismo modo, la literatura académica se encuentra dividida respecto a los beneficios de una total transparencia. Blinder (1998) argumenta que los bancos centrales deben ser lo más transparente posibles. Siguiendo a Svensson (2005) y Woodford (2005), la justificación económica de la transparencia se basa en el papel dominante desempeñado por las expectativas de los agentes privados cuando toman decisiones sobre los precios, el gasto y la producción (Citados en Broz, 2002:862).

Cuando los principales canales de la política monetaria operan a través de las expectativas de inflación a largo plazo las tasas de interés, precios de los activos y los tipos de cambio, entonces los bancos centrales son más eficaces toda vez que el sector privado comprende completamente sus intenciones. Sin embargo, se observa que la transparencia puede ser contraproducente, por ejemplo, cuando la incertidumbre sobre la economía, incluyendo la comprensión de la economía, es grande o porque un alto grado de transparencia puede dar una idea falsa de lo que el banco central sabe y tiene la intención de lograr.

Por otro lado, siguiendo la línea de la OCDE y el FMI, existen estudios que analizan también la importancia de la transparencia fiscal, toda vez que ésta desempeña un papel preponderante en el diseño del sector público. De acuerdo a este estudio, para investigar las causas de la transparencia, se recopiló una serie de datos sobre las prácticas presupuestarias transparentes en los estados de Estados Unidos desde 1972 hasta 2002. Durante este período se produjeron

cambios sustanciales en el grado de transparencia fiscal en el presupuesto del gobierno estatal. Por tanto, se considera que este análisis es una mejora importante sobre los estudios existentes sobre el cambio institucional en los procedimientos presupuestarios (Alt, Dreyer & Shanna, 2006:1-3).

Es necesario precisar que las diferentes corrientes que abordan el estudio de la transparencia lo hacen bajo diferentes metodologías, la mayoría de ellas desde enfoques cualitativos que poco aportan a la métrica de la transparencia, o como ya se dijo, que tratan de hacer visible y operativo el término. No obstante, existen corrientes que buscan una aproximación desde una perspectiva más cuantitativa como es el caso de los autores Emmerich (2004) y Rossendorff (2004) respecto al abordaje de la corrupción y la transparencia.

En este sentido, ciertos organismos gubernamentales así como organizaciones de la sociedad civil, han logrado implementar algunos mecanismos de medición de transparencia con base en índices desarrollados con esta finalidad. En México, organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, Gestión Social y Cooperación (GESOC), así como Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. han desarrollado algunos modelos metodológicos de medición de transparencia. En el sector público el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí y sus pares en otras entidades, han implementado modelos más simples de medición.

A la luz de los argumentos descritos, se desprende que la transparencia tiene tantas vertientes como significados. A pesar de su reciente creación ha logrado compenetrarse en las más variadas disciplinas sociales entre las que se encuentra desde luego la ciencia política. La

transparencia asimismo ha logrado conformar por si misma, un variado mapa conceptual de dimensiones que la estudian, desarrollando un nutrido grupo de estudios académicos que tienen sus propios subgrupos de acuerdo al área que analizan. Así, tenemos que pueden distinguirse cuatro principales corrientes que analizan la transparencia y sus vínculos con: la democracia, la corrupción, la organización y la política económica.

Al mismo tiempo, decir que como cualquier concepto de las ciencias sociales, no existe un consenso sobre el término transparencia, dado que como se argumento arriba, se encuentra todavía en formación. No obstante, el concepto de Luis Carlos Ugalde que limita su acepción a abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, parece ser un punto de partida fundamental para su definición, aunque desde una perspectiva particular también agregaría el doble sentido que pretende darle Stirton & Lodge (2001: 476) al definirlo como un camino de dos vías, una que monitorea la información y otra que requiere de la participación ciudadana para el control de los poderes públicos.

## Capítulo III

### La medición de la transparencia

La calidad de un gobierno siempre será una abstracción si no se fijan criterios para medirla. Lo que no se mide no se controla. Los políticos no deben regular a la gente sino estimularla.

Dr. Kaouru Ishikawa

En la mayoría de los países donde existen leyes garantes de acceso a la información y la transparencia, una de las preocupaciones centrales consiste en medir su consolidación a través del establecimiento de parámetros observables que indiquen el grado de avance en entornos institucionales y gubernamentales. Al respecto, la historia de la legislación mexicana en esta materia es reciente, y por ello, sus avances han sido graduales en comparación con otros países con más décadas de experiencia (Ackerman y Sandoval, 2005:30). De esta manera, durante los últimos años, se han efectuado varios esfuerzos para determinar algunas formas de medición de la transparencia y el estado que ésta guarda en todos sus niveles.

Así, en el plano internacional, existen estudios que buscan obtener datos significativos para la medición de la transparencia. Dichas investigaciones han generado información relevante por medio del análisis de áreas tales como: la restricción de prácticas corruptas en contextos democráticos (*Transparency International*, Banco Mundial); el desarrollo en la optimización del presupuesto gubernamental para superar la pobreza (*International Budget Project*, *International Budget Partnership*) o bien; el monitoreo de los sistemas electorales y sus condiciones (Comisión Electoral de los Estados Unidos de América, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral), entre otros.

A nivel nacional, existen trabajos relativos a la medición de la transparencia del país que abarcan diversas áreas referentes (Villanueva, 2005; IFAI, 2005; Ayllón, 2006; Monitor Legislativo, 2007) y estudios más sistemáticos que han logrado identificar variables y establecer ciertos referentes de medición generalizable (CIDE, 2007 y 2010). De manera conjunta, diversas organizaciones de la sociedad civil en México han logrado impulsar esquemas de investigación y análisis en materia de transparencia, dando como resultado diversos marcos metodológicos para la métrica de la transparencia (Transparencia Mexicana, Centro de Análisis e Investigación Fundar, GESOC, A.C., México Abierto y México Transparente).

Si bien, los estudios mencionados constituyen una fuente importante de información en torno a la medición y el establecimiento de componentes de la transparencia, no conforman una explicación integral de su grado de avance, dado que cada uno de los análisis fueron orientados hacia algún área específica, lo cual hace poco probable – metodológicamente hablando – su comparación. Algunos estudios profundizan sobre la generalización de los métodos de medición (CIDE, 2007 y 2010) analizando sus múltiples variables, pero no ha sido posible establecer un marco de referencia simétrico, puesto que a nivel local, cada una de las entidades federativas contempla diversas metodológicas como resultado de sus múltiples leyes en esta materia.

A la luz de esta evidencia, se ha identificado como un problema visible, la inexistencia en México de un referente generalizable para la medición de la transparencia, que brinde de manera empírica, el grado de avance en un contexto institucional y gubernamental. Es decir, no se cuenta con un modelo metodológico estándar que permita evaluar los niveles efectivos de cumplimiento sobre el grado de apertura (transparencia) y acceso a la información de los entes públicos. En esta misma dimensión, se plantea que la calidad de la información otorgada a los ciudadanos representa, en sí misma, una de las grandes carencias de la democracia mexicana;

los instrumentos con los que se cuentan no son suficientes para acceder efectivamente a la información de la acción pública.

De lo anterior se desprende que el advenimiento de la transparencia en el país, forma parte de la ola de fortalecimiento de las formas del ejercicio del poder en las democracias modernas, aunque en este caso, sin una consolidación plena que facilite la rendición de cuentas de representantes, con base en información de calidad de las entidades públicas y sus servidores. En otras palabras, la élite gobernante ha impulsado y mejorado, aquellas formas de acceder al poder, empero, no sucede lo mismo con las formas de su ejercicio (Guerrero, 2004). En este contexto, la transparencia ha sido pues, un logro democrático alcanzado dentro de la transición mexicana, que no ha llegado a afianzarse plenamente.

A este respecto, un estudio reciente (CIDE, 2010:7) señala que, las asimetrías generadas por los diferentes actores gubernamentales de una misma entidad federativa, bajo una misma ley, pero con diferentes comportamientos ocasiona que la información suministrada sea también desigual. Por ende, el principal problema encontrado en dicha investigación es, la calidad y exactitud de la información; los usuarios que reciben información sobre un asunto determinado, no cuentan con herramientas disponibles para su verificación. Lo cual hace evidente, algunas fallas estructurales del Estado mexicano, que trascienden los cambios legales en materia de acceso a la información, y que incluye el fortalecimiento institucional de los órganos garantes, así como de las unidades de información.

Por tanto, el impulso a la transparencia ha configurado un entramado de instituciones y procesos en esta materia, que era impensable algún tiempo atrás en un contexto de régimen autoritario. A la par, este proceso ha permeado a la sociedad civil, consintiendo un desarrollo aún más

consistente y complejo que el mostrado por las entidades gubernamentales, en parte, porque son los mismos ciudadanos los que han decidido transparentar las acciones gubernamentales. En este sentido, uno de los desafíos más importantes por resolver es “cómo vincular la transparencia y el acceso a la información a una auténtica rendición de cuentas de los gobernantes” que fortalezca en buena medida a la democracia mexicana (Merino, López Ayllón y Cejudo, 2010).

Mientras se ha avanzado sustancialmente en la construcción de un andamiaje institucional funcional en áreas electorales y legislativas, se requiere impulsar transformaciones que generen una participación real de la ciudadanía en la construcción de nuevos espacios públicos de interacción entre el Estado y la sociedad; siendo que tres décadas atrás, lo público en Latinoamérica, y particularmente en México, tuvo un espacio de acción limitado a lo estatal bajo el esquema burocrático del Estado benefactor (Caldera, 2012: 137), la nueva apertura hacia la sociedad, sugiere una visión menos “estadocéntrica” y más de ampliación de mecanismos que mejoren los espacios de confluencia (interfaces).

Esta presión sobre la apertura de la esfera pública se manifiesta como intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas, y en la mayoría de los casos se ha logrado trastocar los arreglos institucionales del régimen político. En México, el avance en materia de transparencia a partir de 2002, se ha logrado mediante dos vías corriendo en paralelo; por un lado, el campo correspondiente a la dimensión gubernamental ha adoptado los nuevos mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, obteniendo avances sustanciales en algunas áreas, pero sin llevar a cabo una apertura integral de su estructura. Por otro lado, el nuevo empoderamiento de la sociedad, tendiente hacia una democratización efectiva, ha logrado activarla, permitiendo construir esquemas de transparencia más complejos en la búsqueda del control y monitoreo de la acción pública.

Esta activación de la sociedad ha impulsado la construcción de estrategias de transparencia en organizaciones fuera del ámbito gubernamental, con esquemas más desarrollados de trabajo, evaluación y análisis. Así, la transparencia extiende su presencia mediante el impulso recibido por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales han profundizado el estudio sobre su funcionamiento y medición. Una primera hipótesis obtenida de esta observación, sugiere que el gobierno mexicano favoreció nominalmente el componente de la transparencia como parte de sus mejoras técnicas-administrativas, sin pretender un mayor progreso en la democracia que legitimar sus decisiones de acción pública ante una sociedad más participativa e informada.

En contraparte, a nivel nacional e internacional, organizaciones de la sociedad civil han configurado importantes marcos de análisis donde se muestran algunos indicadores del grado de avance de la transparencia en países en desarrollo, con economías emergentes y con altos índices de corrupción. En términos generales, las organizaciones a nivel internacional han llamado la atención sobre adoptar medidas de transparencia en los gobiernos alrededor del mundo, argumentando la apertura de nuevas posibilidades a la inversión extranjera, al tiempo que se mejoran las prácticas gubernamentales y se impulsa las economías locales. De manera particular, los estudios de las organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos internacionales se concentran en metodologías de medición de la corrupción (Rohwer, 2009:42).

### **3.1 Observatorios de transparencia en el contexto internacional**

Dentro de las concepciones generales revisadas en los observatorios internacionales (*eGovernment Monitor*, *International Transparency*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial, entre otras), la mayoría de éstos, vincula a la

transparencia con nociones de gobernanza<sup>10</sup> y gobierno abierto. A su vez cuando ésta es utilizada en un contexto social, denota apertura, publicidad, comunicación y rendición de cuentas. En este sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la transparencia como uno de los pilares de la gobernanza (Berntzen et. Al, 2009: 5), donde la información [relevante y oportuna] sobre las actividades del gobierno está disponible al público.

Una posición similar es tomada por la Comisión Social y Económica de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), al enumerar a la transparencia como un de las ocho características de la buena gobernanza definiéndola como la toma de decisiones con base en leyes y regulaciones que permiten que la información accesible esté disponible para aquéllos que se ven afectados por la obligatoriedad de las decisiones. Por tanto, esto requiere que el acceso público a la información esté garantizado no sólo por la teoría [leyes], sino en términos prácticos; luego entonces, se requiere que los documentos sean accesibles al público de manera que se pueda dar seguimiento al proceso de toma de decisiones, además del uso de terminología entendible.

Un estudio comparativo llevado a cabo por el observatorio noruego *eGovernment Monitor*, señala a la transparencia como piedra angular de la democracia, al establecer que a través de ésta, los ciudadanos tienen acceso de información adecuada de los asuntos públicos. Asimismo, se discute que el impacto de la transparencia puede ser vista desde diferentes perspectivas, más notablemente desde las esferas política y económica, pero también desde el punto de vista de los

---

<sup>10</sup> En términos de la dimensión política, durante las últimas tres décadas se ha observado un nuevo desplazamiento de lo público hacia lo social. Estos procesos han estado acompañados de un desarrollo intelectual que han intentado explicar las nuevas relaciones entre Estado y sociedad, así como la aparición de nuevos patrones en los que se presenta la interacción sociopolítica para la consecución de objetivos en las acciones gubernamentales tales como efectividad, legitimidad, adaptación, coherencia, entre otros. La palabra Gobernanza, no obstante sus diversas interpretaciones, se refiere en este punto, a la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

medios de comunicación, los derechos humanos y de los negocios. Por ende, los estudios y trabajos existentes de transparencia están normalmente basados en alguna de estas perspectivas (Berntzen et. Al, 2009: 6).

Del análisis anterior se sigue que, desde la perspectiva política, la transparencia puede constituirse como una condición necesaria para tomar parte en el proceso democrático (Brin, 1999; James, 2006, citados en Berntzen et. Al, 2009). Mientras desde una perspectiva económica, la transparencia produce diversos efectos; por un lado puede reorganizar el trabajo más eficientemente, permitiendo que los ciudadanos se ocupen de ellos mismos, reduciendo los costos de los servicios en el sector público; o bien, la transparencia puede llegar a convertirse en un importante instrumento de combate a la corrupción, dado que ésta hace a los mercados más eficaces (Berntzen et. Al, 2009: 6-7).

Para los medios de comunicación, la transparencia es una manifestación de la libertad de información; éstos a menudo tienen un interés específico en la transparencia, y con frecuencia se conceden derechos adicionales para buscar información gubernamental y de las dependencias públicas. Por otra parte, la libertad de información es un derecho humano fundamental y el catalizador para todas las libertades consagradas; la transparencia es adyacente a este derecho. Racionalizar la transparencia en el gobierno puede ser procurada con la libertad de información y las convenciones nacionales e internacionales. Además, se hace necesario proteger la privacidad de los individuos y, en caso de requerirlo, justificar la transparencia.

Por último, desde la perspectiva de los negocios, la transparencia es importante para asegurar la competición a partir de condiciones igualitarias. En este punto, la OCDE enfatiza la trascendencia de la transparencia en la administración pública, al expresar que “la transparencia

es un importante aspecto de la buena gobernanza, [además de que] los procesos de toma de decisiones son críticos para las resoluciones e inversiones del sector privado”. La rendición de cuentas y el Estado de Derecho requieren apertura y buena información para que los altos mandos de la administración, los observadores externos y el público en general, verifiquen la observancia de las leyes (OCDE, 2010).

En este sentido, se podría plantear entonces ¿cuáles son las bases legales para la transparencia? ¿Son suficientes los marcos legales vigentes en nuestra actual democracia? De acuerdo a diversos autores (Aguilar, 2006; Uvalle, 2008; Berntzen et. Al, 2009) los mecanismos legales para asegurar la transparencia tienen sus orígenes en la protección de la democracia; por ello, la transparencia es frecuentemente mencionada como una parte de una normatividad o legislación, puesto que la mayoría de los países democráticos tienen leyes relativas a la libertad de información, para posteriormente regular el derecho de acceder a la información gubernamental. No obstante, esta postura es rígida y parcial, excluyendo un enfoque participativo de la sociedad.

El trabajo realizado por *eGovernment Monitor* añade valor a la literatura sobre transparencia, toda vez que evalúa y analiza las distintas dimensiones en que el fenómeno puede observarse, además de que también examina y clasifica los indicadores de la transparencia de acuerdo a su objeto de estudio; asimismo, propone una relación de los observatorios internacionales que realizan dichas investigaciones. De esta forma, la clasificación de los indicadores por área de estudio se dividen en: a) transparencia y gobierno electrónico; b) transparencia de administración; c) transparencia presupuestal; d) transparencia de políticas y decisiones; e) transparencia y legislación de libertad de información; y f) transparencia a través de la disponibilidad de información.

Con base en el estudio de *eGovernment Monitor*, se han podido identificar seis modelos de medición de gobierno electrónico que utilizan indicadores de transparencia en diversas áreas, estructuras que se reproducen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1. Modelos de medición de gobierno electrónico**

Modelos de medición	Metodología e indicadores (resumen)
<i>Sunshine Review</i> (Estados Unidos)	La lista de verificación utilizada por este observatorio identifica variables que son consideradas importantes para la transparencia del gobierno electrónico; en total se deben de cubrir 10 puntos entre los que se encuentran información sobre: presupuesto, reuniones, representantes, administradores, aplicaciones y servicios en línea, entre otras. El método utilizado es simple, si se cubre con las variables enunciadas entonces el sitio es transparente. Sus análisis cubren sitios <i>web</i> de los Estados Unidos. El proyecto en sí mismo está orientado a presionar a los dueños de esos sitios para ser más transparentes.
<i>eTransparency Framework</i> (Noruega)	Este observatorio ha propuesto un modelo para evaluar la transparencia; éste utiliza legislación local relevante para crear una serie de categorías, siete en total entre las que se encuentran: documentos, procesos, evaluación comparativa, reuniones, divulgación, información y toma de decisiones. Dentro de cada categoría se proponen variables específicas como indicadores en una lista de verificación. Este modelo ha sido utilizado en casos prácticos. También puede ser modificado, iniciando discusiones sobre cómo mejorarlo.
<i>eGovernment Economics Project</i> (Unión Europea)	Este proyecto ha desarrollado un marco de medición general para evaluar el impacto de los servicios del gobierno electrónico. Éste identifica tres principales áreas de impacto: eficiencia, democracia y efectividad. El área democrática incluye indicadores de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, así como de participación.
<i>Overheid.nl Monitor</i> (Holanda)	Este observatorio lleva a cabo una evaluación anual de los sitios públicos <i>web</i> . La transparencia al público es una de las seis partes de la metodología. Las otras son: estándares de calidad, servicios, servicios personalizados, compromiso y participación, y accesibilidad. Cada una de las partes es cubierta por un número de preguntas. La encuesta es recabada manualmente.
<i>Norge.no</i> (Noruega)	La Agencia Noruega para la Gestión Pública y Gobierno electrónico, lleva a cabo una evaluación anual de la calidad de los sitios públicos <i>web</i> noruegos. La información es

	recolectada personalmente por un grupo de expertos. La metodología consiste en tres partes: accesibilidad, facilidad de uso y contenido útil. Los nueve criterios en el último apartado pueden ser considerados como indicadores de transparencia. Éstos indagan si el contenido en los sitios públicos <i>web</i> apoyan a los usuarios a encontrar respuestas del sector público. Además de si el sitio <i>web</i> garantiza que los ciudadanos puedan obtener información básica de sus derechos y obligaciones. Se promueve la retroalimentación entre gobierno y sociedad.
<i>Balanced eGovernment Index - BEGIX</i> (Alemania)	La Fundación Bertelsmann ha desarrollado un cuestionario autoevaluativo de eGobierno y eDemocracia en municipalidades. Seis de las 27 preguntas se orientan hacia la transparencia. Las otras preguntas abordan los servicios, la eficiencia, la participación y la gestión de cambio. Las respuestas al cuestionario se encuentran en una escala del 5; desde no cumplido hasta completamente cumplido.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de Berntzen et. Al (2009)

Como se ha observado, los seis modelos de gobierno electrónico (e-Gobierno) reproducen temas análogos en cuanto a la división de áreas de interés, siendo los más frecuentes la política (democracia y participación), la economía (eficiencia y eficacia) y la calidad de información (accesibilidad y contenido). Si bien, sus metodologías se concentran en realizar listas de verificación y encuestas, a través de múltiples variables, mediante la obtención de datos mixtos (cualitativos y cuantitativos), no es posible establecer un método específico de medición de la transparencia que reúna los distintos criterios y aplicaciones. Al respecto, se puede hablar de un patrón impreciso de la métrica de la transparencia.

A la luz de estos resultados, Berntzen et. Al (2009:23) proponen un modelo de transparencia electrónica, que puede ser útil mediante el establecimiento de una serie de indicadores. Dicho modelo esta basado en la evaluación de servicios y transparencia desarrollado por Richard Heeks (2009). El problema con la anterior propuesta, es que el documento preescrito por Heeks, no sugiere los servicios que deben ser evaluados en el proceso. Aunque los casos de estudio

presentados en el artículo describen aspectos sobre la transparencia, no se relacionan con el desarrollo del modelo. No obstante, es útil para la investigación toda vez que se sugieren algunas dimensiones de análisis y evaluación.

De igual forma, un aspecto central de las metodologías utilizadas para evaluar la transparencia en este estudio, sugieren el uso de técnicas de mediciones cuantitativas y cualitativas. Ambos métodos de aproximación son descritos en la literatura revisada. Ninguna técnica de evaluación es mejor que las demás, dado que depende de la información que se desee obtener. No obstante, en la práctica, lo cualitativo y lo cuantitativo son casi siempre complementarios. Diversos modelos cuantitativos se describen en el estado del arte del estudio realizado por *eGovernment Monitor* (Berntzen et. Al 2009:23) donde se mencionan aquéllos que utilizan los niveles de etapas de sofisticación o niveles de maduración.

Estas fases conforman graduaciones de medición al acceso a la información. De esta manera, los cinco niveles propuestos por Heeks (2009) contemplan: a) publicación, proveer de información básica de alguna área del gobierno; b) transacción, automatizar algunos procesos del sector público y reportar sobre éstos; c) presentación de informes, proporcionar detalles específicos de las acciones y decisiones del sector público (Ej. indicadores de desempeño); d) apertura, permitir a los usuarios comparar el desempeño de los servidores públicos con algunos puntos de referencia preestablecidos; y finalmente e) rendición de cuentas, permitir a la ciudadanía el uso de mecanismos de control (recompensa y castigo) sobre los servidores públicos.

Al respecto, David Osimo (2008, citado en Berntzen et. Al 2009:23) propone un criterio similar para puntuar la disponibilidad de información: 0 sin información disponible; 1. descripción del procedimiento para obtener la información a través del derecho a la información; 2. información

disponible y no reutilizable, sin formato accesible para ordenador; 3. información disponible y reusable en formato para ordenador; y finalmente 4. información disponible en formato para ordenador y a través de otras herramientas. Así, la mas importante contribución de este propuesta se basa en incluir el criterio de información reusable y accesible para un ordenador, además de su posible visualización por medio de otros programas.

En este mismo sentido, pero abordando otra dimensión del proceso, el índice del gobierno electrónico de la fundación Bertelsmann, define cinco niveles de medición de los casos de gobierno electrónico y sus solicitudes, a saber: a) sin retroalimentación entre partes; b) sin acuse de recibo, mensaje de resultado final; c) el peticionario recibe información del departamento responsable de la solicitud; mensaje después de que el caso se procesa; d) el departamento correspondiente ofrece información del grado de avance del caso y nombre del responsable de la petición; y e) los usuarios pueden ubicar y rastrear su caso en línea. Este último nivel supone un óptimo seguimiento de peticiones de la ciudadanía (Berntzen et. Al 2009:24).

Es necesario precisar que, los resultados de la medición de la transparencia realizada por este observatorio noruego, se realiza por medio de indicadores compartidos, y una metodología específica para producir un producto final específico. Por tanto, en los años recientes, la atención de las evaluaciones de gobierno electrónico ha involucrado el uso más frecuente de encuestas más centradas en la medición sobre dos áreas sensibles: el servicio de calidad y la satisfacción del usuario. No obstante, algunos desarrollos (a partir de 2008) han procurado su orientación a los niveles de resultados e impactos, así como en la confianza generada por el gobierno hacia los ciudadanos, sin dejar de ser una evaluación más técnica y menos política.

Luego entonces, los componentes claves que pueden ser identificados en dicha metodología, como son la transparencia y la rendición de cuentas, obedecen a la construcción de confianza en el gobierno y su mantenimiento. En consecuencia, la ausencia de transparencia lleva a la percepción de que los servicios de un gobierno, son costosos e ineficientes. Dicho lo anterior se han logrado identificar algunos principios básicos de la transparencia que permiten explorar nuevas ideas respecto de sus formas de evaluarla. Así, tenemos que dichos principios son:

1) El gobierno promueve activamente información sobre políticas, programas y servicios. Y los ciudadanos están educados para precisar sus necesidades y hacer mejores elecciones sobre los servicios que se eligen; 2) los gobiernos promueven más información a la población para darle mayor visibilidad y control de los servicios otorgados, como es el caso de un correcto control de gestión; 3) los gobiernos son más regulares en reportar los resultados obtenidos, debido a que publican información sobre su desempeño, mostrando que los objetivos establecidos se cumplen permitiendo a los ciudadanos comparar; y 4) los gobiernos identifican y resuelven quejas de los usuarios y los asuntos de manera eficiente, mientras aseguran la visibilidad, la transparencia, la accesibilidad y la responsabilidad de dichos procesos. Los usuarios tienen formas transparentes y accesibles de identificar y dar seguimiento a las solicitudes de los ciudadanos.

Los principios arriba mencionados reflejan en buena medida las directrices de un modelo de transparencia ideal ejecutado por un gobierno democrático; sin embargo, este estudio no termina por abarcar áreas de interés como lo es el aspecto político en un régimen democrático. En otras palabras, la metodología utilizada por este observatorio, concentra su atención principalmente en la forma en que Estado y sociedad, ejecutan un proceso de mayor participación en cuanto a la disponibilidad de información relevante y oportuna, sobre su desempeño en la entrega de servicios mediante el uso de la tecnología, sin reflexionar en la transparencia como una forma de control y monitoreo del poder discrecional.

Como se pudo observar, los indicadores de transparencia de los diversos observatorios revisados en países de origen mayormente europeo, son seleccionados en razón de los resultados esperados y en gran parte, por las características de los gobiernos en cuestión. Es decir, en contextos de democracias europeas donde el factor de la corrupción, se encuentra presente de manera moderada, las metodologías revisadas se orientan hacia la entrega de servicios óptimos por parte de los gobiernos, haciendo presuponer que la participación ciudadana en estos países, es de alguna manera, más efectiva y mejor organizada que en países en desarrollo, como sería el caso de Latinoamérica y más específicamente, el caso de México.

Otro punto significativo que se observa en esta breve revisión, se enfoca a la manera en que la transparencia se adecua a los contextos de los países donde se aplica. En otras palabras, los métodos de medir la transparencia en Europa, aunque se concentran en áreas de interés colindantes, como son el servicio al cliente, la satisfacción en la entrega de algún bien o servicio público, la apertura del gobierno hacia las solicitudes de los ciudadanos, la accesibilidad de la información y la rendición de cuentas, supone por tanto, la utilización de la transparencia como herramienta técnica de medición del desempeño de los gobiernos y satisfacción ciudadana, y no como una condición de la democracia.

A estos dos aspectos mencionados, el contextual y el técnico, se suma la importancia de la disponibilidad y calidad de la información pública. De alguna manera, estos indicadores que son utilizados para evaluar la transparencia, representan un mecanismo limitado de medición. En algunos casos, es posible medir en términos reales la satisfacción de un ciudadano en la entrega de un servicio público, o bien, de accesibilidad de la información frente al ciudadano, pero no del control de las democracias representativas en cuanto al ejercicio del poder discrecional. Ante lo cual surge la pregunta, ¿es posible acercarse a un modelo de medición de transparencia que

evaluó el desempeño del gobierno al tiempo que abarque aspectos centrales de participación ciudadana en la democracia?

Al respecto, se tiene indicios de modelos de transparencia como el propuesto por *eGovernment Economics Project*, y desarrollado por diversos representantes y especialistas de la Unión Europea, donde se plantea la posibilidad de medir el impacto de los servicios *web* del gobierno electrónico, a partir de tres áreas medulares: la eficiencia, la democracia y la eficacia. De esta manera, en la parte democrática, se incluyen indicadores de medición de transparencia, rendición de cuentas, publicidad, que pueden servir de base para integrar la mayor parte de las dimensiones revisadas.

Así, en la medición de transparencia de estos observatorios de la sociedad civil, es crucial que los resultados y los hallazgos sean presentados de manera igualmente transparente. En esta tesitura, se puede señalar que se debe contar con una metodología comprensible y adecuada; el papel del evaluador es crucial, toda vez que debe llevar a cabo un análisis lo más objetivo posible. Del mismo modo, la neutralidad e independencia del financiamiento son necesarias. A esto debe añadirse que los indicadores seleccionados para el desarrollo de un modelo específico deberán contener una relevancia particular; es decir, poseer coherencia respecto a la información deseada y los indicadores utilizados.

En este sentido, cada uno de los observatorios existentes, tiene la posibilidad de desarrollar modelos viables de medición de transparencia, si contempla las particularidades contextuales del país donde se lleva a cabo el estudio relativo. De esta forma, sin la pretensión de establecer generalidades sobre el comportamiento de los modelos de evaluación de transparencia entre países, en particular las diferencias que pudieran presentarse entre democracias europeas y

latinoamericanas, la corrupción funge como elemento distintivo entre ambas, toda vez que las democracias europeas, castigan de manera más severa aquellos comportamientos que se consideran inapropiados para los servidores públicos.

Aunque esta revisión de observatorios, se realice bajo la óptica de los gobiernos electrónicos europeos, y más aún, dentro de una democracia noruega, considerada como una de las más avanzadas en cuestiones de transparencia y rendición de cuentas, es evidente que los puntos de evaluación de ésta, se diferenciarían sustancialmente de un país latinoamericano con altos índices de corrupción. Lo cual refleja en cierta medida, un punto desarrollado anteriormente, el cual señala que a mayor transparencia, menos corrupción y más posibilidades de generar un entorno democrático adecuado, lo cual significa que el Estado provee los espacios de participación suficientes para una ciudadanía activa y responsable.

Luego entonces, las democracias europeas concentran su atención de transparencia, en la satisfacción de la sociedad, desde un enfoque como usuarios y no como ciudadanos, puesto que se estima que en este tipo de regímenes europeos la participación política de la ciudadanía es más activa e informada, y por ende, los indicadores se orientaran a la búsqueda del buen desempeño del gobierno y sus servicios. En contraparte, en los regímenes latinoamericanos existe una orientación de la transparencia hacia el combate a los gobiernos cerrados, pero principalmente a disminuir los grados de corrupción que prevalecen en las instancias representativas, de gobierno y en la misma sociedad.

Por consiguiente es importante recordar que no existe un consenso internacional en relación al significado de corrupción, como no lo existe tampoco de la transparencia. Sin embargo, la ambigüedad de la corrupción genera impactos directos en los clasificadores internacionales,

debido principalmente a las diferentes caras en que ésta puede presentarse y a su naturaleza única; por ello, es casi imposible otorgar una medición precisa y objetiva de tal fenómeno (Rohwer, 2009:42). Luego entonces, la corrupción se presenta de cuatro principales maneras: soborno, malversación, fraude y extorsión (Andivig et. al., 2000:14, citado en Rohwer, 2009). Al efecto, se explican de manera breve las cuatro formas en que puede darse la corrupción.

En este contexto, el soborno es entendido como el pago (en efectivo o especie) que es dado o tomado en una relación corrupta. Es decir, son pagos o favores, necesitados o demandados, para hacer que los intereses privados pasen de manera más rápida, sin problemas y favorablemente, a través del aparato estatal o de las burocracias gubernamentales. Por otro lado, la malversación se refiere a la sustracción de recursos por parte del personal responsable de administrarlos. Cabe hacer notar que, desde un punto de vista estrictamente legal, la malversación de recursos no es considerada como corrupción, pero sí se incluye en una definición más amplia de la misma (Rohwer, 2009: 42).

En este orden de ideas, el fraude es una transgresión económica que involucra una suerte de engaño, trampa o estafa. Éste involucra la manipulación o la distorsión de información, de escenarios y habilidades, efectuada por funcionarios públicos para su propio beneficio. Mientras, la extorsión involucra la extracción de dinero u otros recursos, mediante el uso de la coerción, la violencia, o amenazas del uso de la fuerza. Asimismo, otra manera de diferenciar los tipos de corrupción, es dividirla en cuanto a sus escalas: pequeña o grande. Por un lado, la corrupción a pequeña escala, es aquella definida como la que sucede a diario en las calles, cuando los ciudadanos interactúan con funcionarios medios, implica montos pequeños de dinero e impactos individuales (Rohwer, 2009:43).

Por otro lado, la corrupción a gran escala es aquella que se lleva a cabo mediante la formulación de algún tipo de política gubernamental. Es decir, no se refiere tanto a la cantidad de dinero involucrado sino más bien al nivel en donde ésta ocurre (donde las políticas y reglas pueden ser ilegalmente influenciadas). Los tipos de transacciones que atrae la corrupción a gran escala son usualmente extensas; por ende, la corrupción a gran escala es usualmente utilizada como un sinónimo de corrupción política. Empero lo anterior, un punto que debe de destacarse en este apartado es la inexistencia aún de un sistema de medición que evalúe con precisión los niveles de corrupción dentro de un país, y por ende, a un nivel global (Rohwer, 2009:43).

Así, en años recientes, la corrupción ha sido medida a nivel regional, nacional y global, la mayor parte de las veces utilizando encuestas de percepción como método principal para la recolección de datos. Lo cual constituye, de manera clara, una descripción muy cercana de los modelos de medición de transparencia que se han revisado hasta ahora, y que sugieren igualmente, la utilización de metodologías cercanas a las utilizadas en el plano de la corrupción, o bien, que se incorporan a sus esquemas de investigación. No obstante, los indicadores han demostrado ser útiles en aumentar la conciencia, realizar comparaciones entre países, y conducir hacia el análisis estadístico, lo cual ha ayudado a correlacionar diversas variables con la corrupción (U4-Anticorruption Resource Center, 2009:2).

Con base en lo anterior, es posible distinguir algunos tipos de indicadores de corrupción, tal vez, los más comunes utilizados a nivel global. De esta manera, tenemos que existen: a) indicadores de percepción e indicadores basados en la experiencia; b) indicadores basados en una sola fuente de información y aquellos indicadores compuestos; y por último c) indicadores Proxy o indirectos. A este respecto, los indicadores de percepción están basados en las opiniones de los ciudadanos y expertos, de un país dado. En contraparte, los indicadores basados en la

experiencia, miden la relación actual de los ciudadanos y empresas con la corrupción (Ej. si han sido partícipes de algún soborno).

Por otro lado, los indicadores basados en una sola fuente de información son producidos por la organización que realiza el estudio sin recurrir a datos de terceros, de donde se desprende que los indicadores compuestos son aquéllos que agregan y sintetizan diferentes medidas generadas por diversas fuentes de información de terceros. Finalmente, los indicadores Proxy, buscan medir la corrupción indirectamente mediante la incorporación de distintas opiniones y signos de corrupción, o mediante la medición de lo opuesto: anticorrupción, la gobernanza o los mecanismos públicos de rendición de cuentas. Cabe señalar que dichas herramientas de medición, constituyen un fuerte vínculo de evaluación de la transparencia.

Al igual que los indicadores de corrupción, los modelos de transparencia plantean la siguiente interrogante, ¿qué miden realmente dichos indicadores? Debido a que existen distintos niveles de observación de la transparencia, así como diferentes formas de corrupción, no es posible para un solo indicador capturar el aspecto multidimensional de dicho fenómeno, de manera clara y objetiva. En otras palabras, todos los indicadores de corrupción están necesariamente sesgados hacia una dimensión específica. Desde un punto de vista metodológico, los indicadores de transparencia, necesitan de un sesgo hacia una dimensión en particular; ya sea política, económica o social. Asimismo, si se orienta a medir organizaciones públicas o privadas.

Ante esto, se han propuesto diversos indicadores de medición de la corrupción. Por ejemplo, el indicador de Control de Corrupción del Banco Mundial mide la corrupción en el sector público como en el privado; por ello, este indicador va más allá de la definición de corrupción comúnmente aceptada. A este trabajo de medición de la corrupción se suma el Índice de

Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional que se concentra solamente en el sector público (Rohwer, 2009:43). A la luz de estos argumentos y con el objeto de crear un sistema internacional de corrupción, se hace necesario encontrar un consenso respecto a qué significado posee el término de la corrupción. Al tiempo que se busca definir claramente su vínculo con transparencia.

Una respuesta posible ante tal cuestión, pone de manifiesto que en términos prácticos la corrupción es una herramienta de gran utilidad para medir la transparencia. Si bien, los estudios de Lindstedt & Naurin (2010), Gustavo E. Emmerich (2004) y Peter Rossendorff (2004), entre otros, analizan el impacto democrático del combate a la corrupción a través de la transparencia, también la corrupción pudiera funcionar para ésta como un indicador Proxy. Es necesario precisar, la inexistencia de algún indicador simple que pueda capturar la totalidad de la complejidad del fenómeno de la transparencia. Como resultado de esta observación, resulta más valiosa la combinación de herramientas y técnicas, que la utilización de indicadores únicos.

Al respecto, Rohwer (2009) propone una revisión de los índices internacionales de corrupción, haciendo una clara distinción entre los indicadores de los niveles de corrupción entre países, y la evaluación de estructuras anticorrupción entre países. Tanto el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, como los Indicadores de Control de la Corrupción del Banco Mundial, pertenecen a la última categoría; como se mencionó con anterioridad, funcionan como indicadores Proxy de la transparencia al medir lo opuesto a la corrupción: anticorrupción, la gobernanza y los mecanismos de rendición de cuentas. Un estudio más detallado acerca de los índices de corrupción internacional fue realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP por sus siglas en inglés) en 2008, el cual se retomará más adelante para identificar algunas ventajas entre los distintos índices.

De esta manera, uno de los objetivos centrales del próximo apartado relativo a la revisión observatorios de transparencia a nivel internacional, es precisamente analizar las distintas metodologías utilizadas entre estas organizaciones internacionales con la finalidad de obtener algunas comparaciones básicas de sus principales componentes que a la postre servirán para definir la utilidad de cada una de éstas, y ser aplicadas a la realidad mexicana, específicamente, comparando los desarrollos obtenidos a nivel internacional y nacional en relación a los construidos desde un plano local en una instancia gubernamental garante de la transparencia creada *ex profeso*: la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública Gubernamental en San Luis Potosí, México.

### **3.2. Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial; una comparación metodológica.**

Esta sección proporciona una visión general de los índices de corrupción internacionales, que representa uno de los temas de mayor interés y vinculación para el estudio de la transparencia. Al respecto, se puede distinguir entre aquellos análisis que tratan de medir los niveles de corrupción que existen en un país, y por otro lado, los estudios que evalúan los modelos de anticorrupción. Una parte significativa de los trabajos que se enfocan a revisar estos estudios son llevados a cabo por dos organismos internacionales con experiencia en este sector, Transparencia Internacional y el Banco Mundial, aunque también se han elaborado indicadores para medir la corrupción desde las Naciones Unidas (Rohwer, 2009:43).

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y su metodología utilizada, clasifica los países en términos del grado en que la corrupción es percibida entre funcionarios y políticos. Este índice compuesto, es elaborado a partir de

información obtenida de encuestas de negocios y de expertos, llevadas a cabo por una variedad de instituciones independientes y de renombre (fuentes). Por tanto, el IPC constituye diversas perspectivas alrededor del mundo, incluyendo la opinión de algunos expertos que viven en los países evaluados. En términos operacionales, Transparencia Internacional define la corrupción como “el abuso de un funcionario público para su ganancia personal” (Lambsdorff, 2007:16).

Los cuestionarios utilizados para compilar la información que servirán de base para construir el IPC, examinan temas relativos al mal uso del poder público para el beneficio personal. De esta manera, las encuestas incluyen cuestiones como el soborno de funcionarios públicos o en los esquemas de contratación pública, la malversación de fondos públicos, y preguntas que de alguna manera miden la fortaleza y efectividad de los esfuerzos anticorrupción, por ende, contempla los aspectos político y administrativo de la corrupción. El clasificador de países IPC posee una escala de 0 a 10, donde la calificación de cero representa muy alto nivel de corrupción. Debido a que cada fuente de información utiliza una escala diferente de corrupción, las calificaciones necesitan ser estandarizadas antes de ser promediadas dentro del IPC.

Es por ello, que es hasta 2001, un solo significado y una sola desviación estándar fue adoptada para la estandarización. Lo cual nos lleva a interrogarnos ¿para qué sirve la estandarización de estos datos? Al respecto, la estandarización busca que el significado y la desviación estándar de nuevos datos en la base del IPC, contengan los mismos valores que, el año anterior; esto con la intención de facilitar la comparación de información y tener criterios equivalentes. Así, después del proceso de estandarización de cada fuente (cuestionarios y resultados), se obtiene un promedio para el país evaluado. De tal manera que, un proceso de estandarización final se ejecuta para ajustar los últimos datos agregados.

Este procedimiento de estandarización es desarrollado mediante la correspondiente técnica de percentiles que determina el valor para cada país. Es decir, este método utiliza la clasificación general de los países reportada por cada fuente individual de datos. La ventaja de este método es que resulta útil para combinar varias fuentes que tiene una distribución distinta. Por ejemplo, supongamos que se tiene una fuente de datos del año 2003, la cual clasifica a tres países dados, situándolos en cierto nivel de corrupción. Luego, en el primer paso de estandarización, el país mejor clasificado [con baja corrupción] del año 2002 de esos tres mismos países se convierte en el puntaje estandarizado para el país mejor clasificado [con baja corrupción] del año 2003, el segundo mejor del año 2002 con el mejor segundo del 2003, y así sucesivamente (Thompson & Shah, 2005:4).

Lo anterior suscita que todas las fuentes de datos reportadas, puedan mantenerse en los límites del IPC. Por ejemplo, permanecer en los umbrales de 0 (alta corrupción) y 10 (baja corrupción). Un segundo paso de la metodología utilizada por Transparencia Internacional tiene que ver con un proceso denominado beta-transformación, el cual se realiza para aumentar la dispersión de la distribución, debido a que el promedio de diversas fuentes de datos tienden a reducir la desviación estándar del muestreo. Lo cual significa que la puntuación de cada país es calculada a partir del promedio de todos los valores estandarizados. Asimismo, para producir intervalos confiables, la metodología de Transparencia Internacional, utiliza una aproximación no paramétrica que permite inferencias de la precisión subyacente de los resultados.

Por ende, un 90 por ciento de confiabilidad en los intervalos es establecido cuando existe un 5 por ciento de probabilidad de que el valor es bajo y un 5 por ciento de probabilidad de que el valor es alto, en otras palabras de (+/-5). No obstante, existen ciertas circunstancias particulares, por ejemplo, cuando solamente se encuentran disponibles algunas fuentes de información que

proveen los datos. En este caso, la estimación probable de cobertura es menor que el nominal 90 por ciento, por tanto, la precisión de confiabilidad entre intervalos aumenta con el número de fuentes. De acuerdo a los datos proporcionados por Lambsdorff (2008), el número de fuentes del Índice de Percepción de la Corrupción sumó un total de 11 instituciones durante 2008.<sup>11</sup>

De esta manera, para generar el IPC, es necesario reunir información generadas por las fuentes que cubra los últimos dos años, incluyendo el año a examinar. A este respecto, Transparencia Internacional utiliza dos criterios diferenciados; por un lado, cuando necesita incluir información o datos provenientes de encuestas, esta organización incluye para una mejor aproximación, los dos últimos años. Por otro lado, cuando se tratan de evaluaciones realizadas por especialistas o “expertos” en la materia, sólo la más reciente versión es tomada en cuenta debido a que dichas clasificaciones son producto de un cuidadoso proceso de evaluación, y se supone cambiarán poco, de un año a otro.

Con el objeto de ejemplificar lo dicho en los anteriores párrafos, y para realizar una mejor observación de lo que constituye el Índice de Percepción de la Corrupción, se presenta a continuación un cuadro que revisa los cambios en el número de países clasificados. En este caso, sólo los países que poseen al menos tres fuentes de información son incluidos en este recuadro. Además, los cambios en el número de fuentes han recibido un tratamiento, de tal manera, que sólo son incluidas en el IPC aquellas [fuentes] que contengan información de los últimos dos años. De igual forma, es necesario aclarar que el número de fuentes independientes difiere claramente entre países.

---

<sup>11</sup> Ente dichas fuentes se encuentran: ADB, *Country Performance Assessment Ratings* del Banco de Desarrollo Asiático; AFDB, *Country Policy and Institutional Assessment* del Banco Africano de Desarrollo; BTI, *Bertelsmann Transformation Index* de Fundación Bertelsmann; CPIA, *Country Policy and Institutional Assessment* del Banco Mundial; GI, *Global Insight* (antiguamente Centro de Investigación de Mercados Mundiales), *Country Risk Ratings*; WEF, World Economic Forum; entre otros.

**Cuadro 2. Índice de Percepción de la Corrupción (1995-2008); cobertura de países y fuentes**

Año	Número de países incluidos	Número de indicadores	Número de fuentes independientes
1995	41	7	3
1996	54	10	6
1997	52	7	6
1998	85	12	7
1999	99	17	10
2000	90	16	8
2001	91	14	7
2002	102	15	10
2003	133	17	13
2004	146	18	12
2005	159	16	10
2006	163	12	9
2007	180	14	12
2008	180	13	11

**Fuente:** basado en documentos en el sitio oficial de Transparencia Internacional, así como de Rohwer (2008).

El anterior cuadro muestra, el número de países incluidos en el proceso de conformación del IPC, que ha tenido un crecimiento notable y mantenido desde 1995 hasta el 2008, cubriendo al día de hoy un total de 180 países. El número de fuentes independientes para ser consideradas por el IPC ha ido aumentando con el tiempo progresivamente, aunque no de manera sostenida; cabe hacer notar que en los últimos años, a excepción de 2006, los números han oscilado por encima de 10 fuentes. El número de indicadores presenta una situación similar, dado que muestra una fluctuación constante aunque no de manera importante. Esto se debe principalmente a los cambios en el número de fuentes, aunque no de manera directa.

Asimismo, el recuadro de arriba reproduce, metodológicamente hablando, un estudio continuo del fenómeno de la corrupción que comprende una cantidad significativa de observaciones al respecto. Lo cual, puede llegar a presentarse como un análisis sistematizado del estudio de la corrupción, aunque debemos decir, no plenamente afianzado, dado que, si bien, este índice de medición de la corrupción, constituye un método de estandarización para obtener datos contrastables, éste involucra cambios continuos en su número de indicadores y fuentes. Como consecuencia, la comparación de año a año es difícil, debido a que la clasificación de un país puede cambiar fácilmente, ya que nuevos países entran al índice, y otros lo abandonan.

De modo similar, los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial (IGBM) se presentan como una propuesta paralela al IPC de Transparencia Internacional, no obstante, buscan su mejora en diversos aspectos. De manera general, este proyecto del Banco Mundial, proporciona indicadores de gobernabilidad – individuales y compuestos – en 212 países y territorios, en un período que abarca desde 1996 a 2010, registrando y obteniendo datos de 6 principales dimensiones de gobernabilidad, entre las que se encuentran:

- a) Voz y rendición de cuentas, que mide derechos humanos, políticos y civiles; b) estabilidad política/ausencia de violencia, que mide la posibilidad de amenazas violentas, o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo; c) efectividad gubernamental, que mide la efectividad de la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios; d) calidad regulatoria, que mide la incidencia de políticas hostiles al mercado; e) Estado de derecho, que mide la calidad de cumplimiento de contratos, la policía y las cortes, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen; y f) control de corrupción, que mide el abuso del poder para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor, y en gran escala, así como la captura del Estado por las élites (Banco Mundial, 2012).

En este sentido, los indicadores compuestos combinan los puntos de vista de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestadores, dentro de los principales países industriales y

aquéllos en desarrollo. Por su parte, las fuentes de información individuales que sostiene a los indicadores compuestos provienen de una variedad de encuestadoras, *think-tanks*, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones internacionales. A la luz de estos datos, se hace evidente que el desarrollo de este tipo de indicadores, en el plano internacional, se concentra en las organizaciones civiles, y no al interior de los aparatos gubernamentales. Si bien, la corrupción es un tema que puede llegar a ser explicado desde los planteamientos teóricos de la transparencia, la corrupción asimismo constituye bajo estos indicadores, falta de transparencia como se verá más adelante.

De esta manera, para generar uno de los indicadores compuestos, digamos el control de corrupción, el Banco Mundial utiliza una metodología particular consistente, en primer lugar, en recolectar los indicadores de percepción existentes. En una etapa posterior, el Banco Mundial utiliza estos indicadores en la evaluación de la calidad del control de la corrupción, tomando como referencia, el punto de vista de los distintos países. En concreto, se utiliza un Modelo de Componentes no Observado (MCO), para agregar las diversas respuestas a seis amplios grupos. Este tipo de modelo es utilizado para demostrar el hecho de que la corrupción por si misma no es observable, y solamente se hace visible a través de la puntuación de los indicadores señalados.

Dicho lo anterior, la combinación de las diferentes fuentes utilizadas para configurar los indicadores compuestos se lleva a cabo en cinco pasos específicos que se describen a continuación de manera breve:

- a) todos los indicadores del mismo grupo son combinados en un solo indicador, como resultado se tiene la misma cantidad de indicadores y fuentes; b) cada indicador construido es reajustado para determinar si la fuente cubre la mayor cantidad de países posibles; es decir, se clasifican las fuentes representativas; c) el Banco Mundial añade esas fuentes representativas en un indicador compuesto preliminar; las fuentes representativas son

valoradas respecto de su correlación con otras, mientras más correlacionadas se encuentren, mayor será su peso, y menor su varianza de error; d) el Banco Mundial agrega las fuentes no representativas al indicador compuesto y las valora respecto a las de mayor representación para obtener la varianza de error utilizando la misma técnica del inciso c; finalmente; e) se obtienen nuevos indicadores sobre la base de todos los indicadores, los representativos y los no representativos (Banco Mundial, 2012).

Al igual que el IPC, esta metodología de construcción de indicadores compuestos puede ser representada en un cuadro que presente algunos datos relevantes sobre su funcionamiento. Luego entonces, se presenta una tabla que ilustra el control de la corrupción con base en el proyecto del Banco Mundial, que solamente un año después del IPC de Transparencia Internacional, puso en funcionamiento los indicadores de gobernabilidad, a partir de 1996, y hasta el año de 2010, donde su página oficial tiene el último registro.

**Cuadro 3.**

**Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial (1996-2008); cobertura de países y fuentes**

Año	Número de países incluidos	Número de indicadores por país (mediana)
1996	154	4
1998	194	5
2000	196	6
2002	197	7
2003	198	8
2004	205	9
2005	205	9
2006	207	11
2007	208	11
2008	208	11
2010	213	11

**Fuente:** basado en documentos en el sito oficial del Banco Mundial, así como en Kaufmann (2009).

En esencia el cuadro anterior muestra ciertas mejoras notables en comparación con el IPC, aunque en realidad, como se mencionó, mientras uno mide la corrupción de los países, el IGBM, presenta el combate a la producción y la falta de transparencia. Sin embargo, este modelo metodológico es más representativo en cuanto a la forma en que los datos se van presentando. Dicho de otra manera, aunque existen pros y contras en la construcción de ambos índices y cómo se llegan a éstos, los datos proporcionados por el Índice de Gobernabilidad es más consistente en su contenido y formas. En consecuencia el Cuadro 2, muestra que el número de países incluidos creció de manera sostenida de 154 países a 213 en un período de 14 años. Asimismo, la mediana del número de indicadores del país se ha mantenido relativamente estable llegando a estabilizarse en 11. Este tipo de indicador compuesto además registra error estándar en +/- 2.5.

Por tanto, la principal ventaja de este tipo de aproximación es que los indicadores agregados proporcionan más información “inobservada” de la gobernabilidad que ningún otro indicador individual. En sentido opuesto y de acuerdo a Kaufmann et al. (1996:6), el método arriba descrito también genera márgenes de error para los estimados de gobernabilidad, los cuales deberán ser tomados en cuenta al momento de hacer comparaciones entre países. De igual forma, este método ofrece intervalos de confianza para la puntuación de cada país. Por ende, mientras más grande el número de fuentes utilizadas para generar el indicador compuesto y más correlacionadas se encuentren éstas, menos confiable será el intervalo de confianza.

En suma, el control de corrupción del Banco Mundial ofrece distintos indicadores que miden el grado de ejercicio del poder para ganancias personales, incluyendo la corrupción a pequeña o gran escala, así como la captura del Estado por parte de selectas elites e intereses privados. A pesar de que los indicadores se concentran grandemente en estos principales temas, el modelo

ofrece mediciones que van desde los sobornos que hay que pagar para agilizar los trámites, hasta los efectos de la corrupción en el ambiente de negocios, así como otras dimensiones igualmente interesantes. A la par, este indicador compuesto, no ofrece información acerca de las tendencias del promedio mundial, para ello, habrá que remitirse a las fuentes individuales.

En un breve ejercicio comparativo, se puede decir que El IPC y el IGBM son ambos indicadores compuestos que combinan información de múltiples fuentes. Por un lado mientras el Índice de Gobernabilidad consta, como se mencionó arriba, de seis indicadores compuestos para evaluar diferentes temas de combate a la corrupción, el Índice de Corrupción mide la penetración del fenómeno corruptivo en los países. Por otro lado, el IPC, en 2008, requirió de un total de 11 fuentes de información para ser conformado; el IGBM necesitó de esas mismas 11 fuentes, más 14 fuentes complementarias no utilizadas por el IPC. Lo que se traduce, en que el IGBM es un indicador más complejo en cuanto a temas y alcances.

Asimismo, se puede observar que el IGBM se concentra en medir la corrupción del sector público y del sector privado [con la ayuda de distintas fuentes que le proveen de información al respecto] obtenida principalmente de expertos y encuestas de opinión. Por otro lado, el IPC mide la corrupción solo del sector público, y obtiene esta información del punto de vista de los expertos. Otra diferencia identificada son los sistemas de ponderación que utilizan ambos índices. En este sentido, el IGBM valora cada una de las fuentes otorgándoles un peso distinto a las más representativas pero sin dejar a un lado las pocas representativas. Por su parte, el IPC sustenta un método de estandarización de todas las fuentes disponibles en el país.

Un punto a destacar, que resulta interesante desde la perspectiva metodológica es que el IPC exhibe cierto grado de incertidumbre estadística, que el modelo IGBM intenta mejorar sobre la

misma base de fuentes. Es decir, mientras el IPC enumera la cantidad de fuentes, y obtiene su rango y desviación estándar, el IGBM registra un error estándar ( $\pm 2.5$ ) como un indicador de incertidumbre acompañando a cada punto estimado. Estos errores estándar resultan ser menores cuando se cubre una muestra mayor de fuentes de información, o bien, se cubre con fuentes de información más correlacionadas entre ellas. Luego entonces, la motivación principal para generar este tipo de índices compuestos es, en ambos casos, reducir los errores de medición, resultantes de combinar información de múltiples fuentes.

Al respecto y como punto último de esta sección, se debe prestar atención a la utilidad de estos índices para la conformación de este trabajo de investigación – principalmente en su aspecto metodológico – dado que las herramientas de medición que combinan un número de fuentes de información, tales como el IPC y el IGBM, transfieren fortalezas y debilidades. Por un lado, los indicadores compuestos pueden ser útiles en combinar una cantidad significativa de información de distintas fuentes, limitando la influencia de errores en indicadores individuales y potencialmente incrementando la exactitud de un concepto complejo como lo es la corrupción. Por otro lado, se puede correr el riesgo de perder la claridad conceptual.

### **3.3 OSC de transparencia en México; una aproximación a su planteamiento metodológico**

Desde una perspectiva nacional, es necesario plantear que desde el inicio de la vigencia de la Ley de Transparencia en 2003, y de las leyes equivalentes surgidas posteriormente en la mayoría de las entidades, surge un esfuerzo desde las áreas académicas (Villanueva, 2005; IFAI, 2005; Ayllón, 2006; Monitor Legislativo, 2007), así como desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil (Transparencia Mexicana, Centro de Análisis e Investigación Fundar,

México Abierto, México Transparente) por realizar investigaciones y estudios para “medir” o evaluar el grado de avance de esta política en el país, a pesar de resultar un tema reciente en una democracia mexicana todavía en transición y experimentado su primer gobierno de alternancia.

La mayor parte de estos estudios han desarrollado sus propias metodologías para evaluar la transparencia desde sus múltiples dimensiones, o aquellas consideradas como las más importantes. No obstante, es de vital importancia hacer notar que cada una de estos marcos metodológicos no son necesariamente comparables. Es decir, se puede obtener de estos estudios un conjunto de aportaciones interesantes y valiosas, pero se carece de una metodología e instrumentos estandarizados que sean reconocidos como válidos, situación que como se ha visto en el apartado anterior, también prevalece a nivel internacional. Asimismo, la mayor parte de estos estudios tienen un sesgo cuantitativo, y pocas experiencias con enfoque cualitativo.

Este último punto, es destacado como una cuestión importante a resolver dentro de la metodología de medición de la transparencia, debido a que éste es un aspecto a considerarse para percibir la complejidad que supone una política de transparencia y acceso a la información, en un país donde la consolidación de la democracia se encuentra aún en progreso. Como se mencionó con anterioridad al principio del capítulo, el desarrollo de la transparencia en el país ha dispuesto dos vías corriendo en paralelo: el derrotero institucional caracterizado por las leyes y normatividades creadas para garantizar el control del poder público y la rendición de cuentas, y por otro lado, aquel camino de las organizaciones de la sociedad civil, un tanto más autónomo, y tendiente a una mayor apertura de las instituciones públicas y privadas hacia la sociedad.

En este sentido, debemos añadir que ambos caminos constituyen parte del mismo problema, toda vez que no se puede hacer una distinción categórica de la democracia moderna como una

forma de ejercicio de poder fragmentado; es decir, por un lado el Estado como depositario del mandato ejecutivo (gobierno), y por otra parte, la sociedad como receptor de ese poder. En cambio, la problemática de la transparencia sugiere la interacción de la sociedad civil como sustento de ese poder gubernamental, y que sea ésta la que legitime la constitución de los poderes, pero al mismo tiempo vigile su actuación a través de mecanismos como la rendición de cuentas y la transparencia en todas sus formas.

Así, este contexto dual de la transparencia en México supone en un primer momento, el establecimiento de los principios normativos para que los gobernantes se vean obligados a rendir cuentas a la población y generen información sobre su desempeño público, y al mismo tiempo, la activación desde la sociedad civil, de estrategias de transparencia en organizaciones fuera del ámbito gubernamental. Luego entonces, la principal hipótesis de este apartado sugiere que el gobierno mexicano durante la alternancia, impulsó estas medidas técnicas-administrativas como parte de la transición democrática en una nueva etapa, sin pretender que dichas políticas fueran tomadas más allá de un elemento legitimador.

Uno de los principales argumentos a favor de esta hipótesis, es precisamente el fenómeno que, siendo sujeto de comprobación, se ha dado al interior del Estado mexicano. Así, mientras cada vez más la normatividad sobre transparencia crece en el entramado de las principales instituciones, exigiendo de los tres poderes principales (ejecutivo, legislativo y judicial) su participación en la creación de la cultura de la transparencia en los tres órdenes de gobierno, el concepto permanece ajeno a la gran mayoría de la población. En otras palabras, sin desestimar los avances conseguidos en esta materia, la rendición de cuentas vertical sustentada y promovida por la transparencia, pareciera no funcionar adecuadamente para los gobernados.

Al respecto, esta situación pudiera plantear la siguiente interrogante: ¿qué se pretende con la implementación de la transparencia y la subsecuente rendición de cuentas? En general, se puede decir que éstas son herramientas clave para desarticular la tendencia del poder discrecional que caracterizó a los gobiernos de México durante gran parte del siglo XX, y otorgar el control ese poder a la sociedad, con la intención de hacerla copartícipe de las políticas gubernamentales. Tal como lo expresó María Marván Laborde, ex Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI): “por una parte se trata de información que fluya ‘hacia abajo’ para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza una suerte de control social ‘hacia arriba’ a todos los rincones de la administración pública y los poderes del Estado” (Kuri, Layton & Reyes, 2006).

Luego entonces, en México el proceso de cambio político y la extensión de la democracia han causado que la acción de las organizaciones de la sociedad civil haya adquirido una creciente importancia, aunque menor que en otros países. Así, dichas organizaciones desempeñan tareas en distintos ámbitos de la sociedad, proporcionando una multiplicidad de servicios hacia la población en áreas estratégicas del desarrollo del país. A la par, en el ámbito de las normas sociales o del poder, contribuyen directa o indirectamente al funcionamiento de la esfera pública. Esta última característica es tomada en cuenta como un componente esencial de la definición de las organizaciones de la sociedad civil por varias corrientes de análisis (Gordon, 2011).

La contribución de las organizaciones de la sociedad civil a tareas de interés público les ha proporcionado cierto grado de reconocimiento como lo indican datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 (Gordon, 2011:201). En este sentido, es preciso reconocer que con la entrada en vigor de la Ley de Transparencia en junio de 2003, éstas

han desempeñado un papel primordial en el impulso de la transparencia en el ámbito gubernamental, siendo que su labor en esta área, se concentra en la medición de diferentes aspectos del desempeño de los gobiernos y de otros aparatos de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil se han dedicado a monitorear el desempeño de dichos gobiernos y a plantear – de manera limitada – metodologías concretas para “medir” la transparencia.

A la luz de estos argumentos, se debe esclarecer que mientras los ámbitos obligados (poder ejecutivo, legislativo y judicial) por la Ley de Transparencia han asimilado las disposiciones que de ésta emanan para garantizar el acceso a la información, aspectos como la calidad de la información, así como su oportunidad y relevancia, son cuestionados frecuentemente. Dicho de otra manera, aunque existe una aceptación general por parte de las principales instituciones del país para visibilizar su actuar, a través de la transparencia y el derecho de acceso a la información, estas entidades públicas a su vez, limitan sus acciones al cumplimiento del mínimo requerido por la normatividad vigente, y algunas veces incumpliendo dichas disposiciones generando un entorno de opacidad.

En este punto cabría preguntarse, ¿por qué a pesar de la aceptación de la transparencia entre las principales instituciones del país como un componente optimizador de la democracia existe resistencias a ejercerla plenamente? Una respuesta parcial, puede ser orientada hacia la falta de conocimiento en la materia, dado que es un área de reciente desarrollo, y por tanto, requiere un tiempo razonable para ser introducida completamente a la cultura democrática del país. Desde esta perspectiva, no debemos perder de vista que la transparencia en México tiene 12 años de existencia, y que a pesar de su corta presencia, se han conseguido avances importantes en este tema, logrando ampliar sus espacios de acción, principalmente en la administración pública.

Sin embargo, desde un punto de vista personal, se puede inferir que la falta de una cultura de la transparencia en México, se debe principalmente a lo que anteriormente se describió como la paradoja de la democracia, es decir, se promueven mejoras en los cuerpos normativos e institucionales del país, para regular el acceso al poder, pero no se concede un canal real de participación de la sociedad en los asuntos del Estado, específicamente en las políticas gubernamentales, reduciendo su interacción como mero capital electoral. Por consiguiente, la élite gobernante restringe los espacios de acceso al poder, y con ello, los mecanismos que constriñan su libertad de acción ilimitada, tales como la transparencia y la rendición de cuentas.

De lo anterior se deduce que, exista un impulso mayor – aunque todavía incipiente – de algunas herramientas de rendición de cuentas y transparencia, en el seno de las organizaciones de la sociedad civil, y no en el conjunto de poderes que comprende el Estado mexicano, aún cuando exista un órgano federal creado específicamente para el cumplimiento, monitoreo, vigilancia y evaluación de la transparencia como es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) y sus equivalentes a nivel estatal. En tanto objeto de análisis, esta problemática ha sido poco trabajada en México, así como las complejidades de su estudio.

En este marco, el objetivo de este apartado es realizar un breve repaso de las principales organizaciones de la sociedad civil orientadas al estudio de la transparencia de la acción pública y gubernamental, y de ser el caso, exponer las metodologías utilizadas para medir la transparencia. Dichos factores relacionados con la transparencia no son los mismos en todos los casos; sin embargo, se pueden establecer algunas líneas generales. Por tanto, el trabajo de investigación se propone llevar a cabo una aproximación de los indicadores utilizados para medir algunos aspectos de la transparencia. Así, este ejercicio de análisis consideró un universo de 13 sitios *web* que contienen las páginas oficiales de las organizaciones de la sociedad civil

con orientación hacia la transparencia, de las cuales únicamente en 2 casos se logró identificar indicadores de medición de la transparencia con su respectiva descripción metodológica.

Las organizaciones de la sociedad civil que fueron tomadas en cuentas para el análisis de su metodología fueron elegidas selectivamente con base en publicaciones revisadas previamente durante esta investigación que refieren las principales organizaciones dedicadas a los estudios sobre rendición de cuentas y transparencia como son: Transparencia Mexicana, 'Fundar' Centro de Análisis e Investigación y México Abierto. El resto de las organizaciones (que suman 10) también fueron seleccionadas dependiendo de los vínculos cercanos con las primeras y su grado de importancia con la transparencia. De esta manera, se logró identificar que 'Fundar', pertenecía a un conglomerado de organizaciones llamado Colectivo por la Transparencia.

Dicho Colectivo surge a finales del año 2004, como un espacio de acción y reflexión conformado inicialmente por 6 organizaciones de la sociedad civil, y ampliado en agosto de 2006 hasta conjuntar un total de 11 organizaciones que se enumeran a continuación: Alianza Cívica, Artículo 19, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Ciudadanos en Medios Democracia e Información, Cultura Ecológica, DECA- Equipo Pueblo, 'Fundar' Centro de Análisis e Investigación A.C., Gestión Social y Cooperación GESOC, ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, Presencia Ciudadana Mexicana y Sonora Ciudadana. De las cuales sólo Fundar y en menor medida GESOC, utilizan índices de transparencia.

Después de un análisis pertinente de cada una de las páginas electrónicas de las 13 organizaciones descritas, se logró identificar sólo 2 casos (Transparencia Mexicana y Fundar), donde los indicadores resultan pertinentes para el análisis de esta investigación. Además existe un tercer caso, el de Gestión Social y Cooperación (GESOC), que utiliza un índice compuesto

de transparencia pero con énfasis en las empresas, sin embargo, también evalúa instituciones públicas y OSCs, y cuya metodología pudiera resultar de utilidad en el análisis y estudio de los temas de transparencia en el ámbito público. Así, en términos muy generales, el siguiente cuadro es una clasificación útil de las organizaciones analizadas, que describe brevemente su objetivo fundamental en relación a la transparencia y los medios para estudiarla; el principal criterio es si éstas contienen un índice para medir algún aspecto de la transparencia.

**Cuadro 4. OSCs mexicanas con orientación a la transparencia y sus índices de medición**

Organización	Objetivo	Medios utilizados	Índice de Transparencia
<b>Transparencia Mexicana</b>	Enfrentar el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que vayan más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad.</li> <li>2. Analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores.</li> <li>3. Establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción.</li> </ol>	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno ( INCBG).
<b>Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.</b>	Se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar y fortalecer la participación ciudadana.</li> <li>2. Exigir transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>3. Avanzar hacia el Estado de Derecho.</li> <li>4. Promover la Igualdad Sustantiva.</li> <li>5. Garantizar los Derechos Humanos.</li> </ol>	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaría (ILTP).
<b>Gestión Social y Cooperación</b>	Es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar a instituciones públicas, OSCs y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los	GESOC lleva a cabo acciones de investigación, evaluación, monitoreo y formación de capacidades en cuatro áreas estratégicas de incidencia: Gestión basada en evidencia y orientada a resultados; Transparencia y	Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa (ITSC).

<b>(GESOC)</b>	resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.	rendición de cuentas; Responsabilidad social y realización de los derechos; y Colaboración interorganizacional para el desarrollo.	
<b>México Abierto</b>	Es una iniciativa de la sociedad civil para abrir espacios de diálogo acerca de la importancia de un gobierno abierto y el derecho a saber.	Las organizaciones de la sociedad civil, como instituciones educativas y organizaciones no gubernamentales, organizarán foros, discusiones y otras actividades que permitan a la ciudadanía reflexionar sobre la importancia de la transparencia y el derecho a saber.	Sin índice.
<b>Alianza Cívica</b>	Alianza Cívica es una organización ciudadana plural y no partidista, independiente de gobiernos y partidos que lucha por la democracia y la construcción de ciudadanía, mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno y de los procesos electorales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover el desarrollo de una cultura democrática a través de campañas de educación cívica.</li> <li>2. La producción de materiales didácticos, relacionados con los fines anteriores.</li> <li>3. La realización de cursos, seminarios y mesas de debate y consulta.</li> <li>4. El impulso de elecciones libres y confiables.</li> <li>5. La colaboración con todo tipo de organizaciones ya sean de carácter privado o gubernamental.</li> </ol>	Sin índice.
<b>Ciudadanos en Medios, Democracia e Información, A.C.</b>	Brinda a la sociedad civil los resultados de una observación meticulosa y sistemática de los medios de comunicación, de acuerdo con diversos temas de interés público.	A través de la presentación de noticias, reportes y seguimiento de agenda de los medios nacionales.	Sin índice.
<b>ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas</b>	Organización mexicana de la sociedad civil que promueve activamente tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de acciones tanto de instituciones y procesos institucionales del estado mexicano como de particulares a través de la promoción de la transparencia.	Promueve la participación ciudadana a través de los distintos mecanismos de participación existentes, tanto de los mecanismos institucionalizados como de algunos otros. En concreto a través de programas como: Alto a la corrupción, transparente tu gobierno, participación ciudadana, entre otros.	Sin índice.

Fuente: Elaboración propia.

La anterior clasificación reduce el estudio de las 13 organizaciones revisadas a sólo 7 entidades, toda vez que las 6 restantes, con base en un criterio de selección lógico, poco o nada tiene que ver con las metodologías de transparencia que se están examinando. De esas 7 organizaciones descritas en el cuadro, sólo las 3 primeras organizaciones (Transparencia Mexicana, 'Fundar' y Gestión Social y Cooperación, GESOC) poseen índices relativos a la medición de alguna dimensión de la transparencia. Aunque como se mencionó en párrafos anteriores, la organización GESOC, tiene un sesgo más orientado hacia la medición de empresas con beneficio social. Por consiguiente, y a efecto de obtener información relevante, en los siguientes párrafos se hará una descripción metodológica de los índices de medición de transparencia que pueden resultar útiles para esta investigación.

De acuerdo a la organización Transparencia Mexicana, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) es un indicador único en el país que mide la corrupción, por lo que el INCBG permite valorar los cambios en materia de corrupción en servicios y trámites para los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010. De manera concreta el INCBG mide la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (mordida) para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados (Ver Anexo 2). Es decir, este índice encuentra su relación con la transparencia a partir de la medición de la corrupción de trámites y servicios públicos, a que es sometida la población en general, a partir de una muestra representativa.

Como se observó, el INCBG registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por las empresas particulares, utilizando una escala que va de 0 a 100, siendo el menor valor de ésta igual a menor corrupción. Por tanto, este índice se obtuvo a partir de los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron cada uno de los servicios medidos, es decir, el INCBG se calculó a nivel nacional, por entidad federativa y para cada uno

de los 35 trámites y servicios públicos, tomados de una muestra estrictamente probabilística de 15 mil 326 hogares en esta versión 2010, para registrar un total de 32 encuestas; una por entidad federativa.

Este tamaño de muestra fue suficiente para desagregar resultados a nivel de entidad federativa (la excepción fueron sólo 3 entidades con menos de 400 entrevistas: Baja California con 302, Colima con 385 y Tamaulipas con 316 entrevistas completas). Lo anterior, permite obtener un margen de error que es calculado en +/- 1 %. Una de las ventajas referidas por este índice es que permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características demográficas sociales y económicas de la población. Cabe destacar de manera importante, que en 2010 se midieron los mismos 35 trámites y servicios públicos que la versión 2007, lo cual significa una estandarización de ambos periodos para su posterior comparación.

De esta manera, la metodología utilizada especifica las fórmulas para calcular el índice por servicio público, así como el índice general a partir de los 35 trámites y servicios públicos revisados, las cuales se muestran a continuación:

**Cuadro.5. Fórmula para calcular el índice por servicios públicos**

ICBG servicio público =	Número de veces en los que un servicio se obtuvo con soborno	X 100
	Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio	
ICBG general =	Número de veces en los que se dio soborno en los 35 servicios	X 100
	Número total de veces en los que se utilizaron los 35 servicios	

**Fuente:** Transparencia Mexicana

Los resultados obtenidos por este índice observan que en 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades de los 3 órdenes de gobierno, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Lo que representó que en 2010 una mordida costó a los hogares mexicanos un promedio de 165 pesos, mayor al monto establecido en 2007 que fue de 138 pesos; es decir el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los 32 millones de pesos. Ello representó un “impuesto adicional” de más de 14% sobre el ingreso promedio de los hogares mexicanos. Así, de manera general de los 35 trámites y servicios seleccionados solo 14 redujeron sus niveles de corrupción de 2007 a 2010.

En otras palabras, la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó 3 décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010; lo cual significó que 16 entidades federativas redujeron su frecuencia de corrupción respecto de 2007, mientras en las otras 16 entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó. Así tenemos de acuerdo al anterior criterio que las entidades que entre las entidades menos corruptas del país se encuentran el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero y Oaxaca. En contraparte, entre las entidades más corruptas de país de acuerdo al criterio de mayor corrupción se encuentran Baja California, Durango, Nayarit y Aguascalientes (Ver Anexo 1). No obstante, dichos resultados pudieran presentar cierto sesgo, ya que las entidades con más población son las menos corruptas, y con ello, podría inferirse que existe una descompensación entre las herramientas utilizadas para obtener información y la proporcionalidad de población entre las entidades mexicanas.

En este sentido, otra aportación metodológica interesante a la materia es realizada por la organización ‘Fundar’ Centro de Análisis e Investigación, que en asociación con otras organizaciones de 4 países, ha orientado sus estudios a transparentar la situación presupuestaria de los gobiernos, concretamente el presupuesto de egresos, toda vez que, de acuerdo a la postura

de esta organización, es quizás la herramienta de política pública más importante con que cuentan los gobiernos. De esta manera, el análisis de la transparencia y la rendición de cuentas durante los distintos momentos del ciclo presupuestario cobra relevancia, pues solo así se puede garantizar que el gasto público sea canalizado de manera honesta, eficiente y efectiva.

Luego entonces, la primera edición del Índice de Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) se dio a conocer en el año 2001 como un esfuerzo de diversas organizaciones de la sociedad civil, por contribuir en la mejora de la rendición de cuentas, el acceso a la información, la calidad del gasto público y sobre todo, la transparencia presupuestaria. Por tanto, el objetivo principal del ILTP en 2011 es dar a conocer la opinión de los expertos en finanzas públicas sobre el estado de la transparencia presupuestaria para propiciar mejoras en el proceso del presupuesto. Es necesario aclarar, que este índice puede ser útil para la investigación no por el tema abordado sino por la metodología desarrollada.

En términos generales el estudio realiza un diagnóstico en 2 áreas concretas: percepciones de usuarios y especialistas sobre la accesibilidad de información, implementación de la normatividad y la legislación de la materia, y por otro lado, las omisiones en las obligaciones de los actores involucrados en el presupuesto. Cabe mencionar, que a través de los años, se han realizado diversos esfuerzos por mejorar las herramientas metodológicas de dicho estudio; como resultado de esta constante mejora, en 2011 el cuestionario sufrió una reducción en el número de preguntas lo que hizo más fácil su levantamiento y posterior análisis. Asimismo el estudio contó con la participación de cinco organizaciones de la región como son: Programa Estado de la Nación (San José, Costa Rica); Grupo Faro (Quito, Ecuador); Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala, Guatemala); 'Fundar' Centro de Análisis e Investigación (Distrito Federal, México) y Transparencia Venezuela (Caracas, Venezuela).

Por tanto, el objetivo general de las organizaciones que participaron en la elaboración del ILTP es favorecer el establecimiento de mejores prácticas presupuestarias, y colaborar en la rendición de cuentas y la transparencia. Así, el estudio tiene tres objetivos específicos: a) replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el presupuesto y hacer comparaciones entre países en distintos años; b) actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en la gestión pública; y por último, c) identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos (Fundar, 2012).

A esto debe añadirse que la metodología del ILTP consta de tres componentes a partir de los cuales se evalúa la transparencia presupuestaria: 1) encuesta de percepciones de expertos; 2) estudio formal/práctico; y 3) guía de vinculación. Así, detallando cada uno de los componentes, la encuesta de percepciones de expertos mide la opinión de especialistas sobre transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. La población de expertos incluye cuatro grupos: legisladores que participan en la comisión de presupuesto; académicos que han publicado artículos de presupuesto, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria; periodistas vinculados al tema presupuestario y miembros de la sociedad civil.

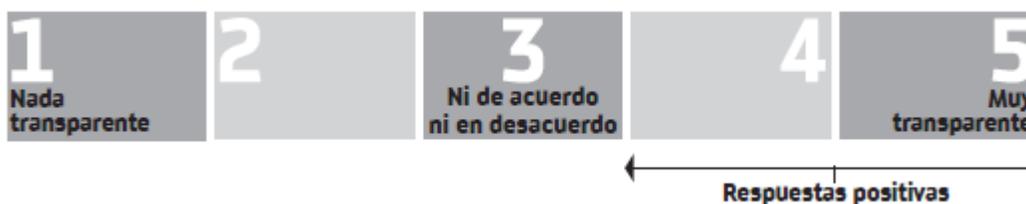
Para el caso particular del levantamiento de 2011 se depuró el cuestionario con el objetivo de agilizar las entrevistas con cada uno de los expertos presupuestarios: se consolidaron varias de las preguntas y otras se descartaron, para obtener un producto final (cuestionario) de 45 preguntas en lugar del anterior que tenía 71. De esas 45 preguntas se utilizaron 38 para construir las variables y las 6 restantes investigan el grado de conocimiento que se tiene sobre las distintas

etapas del ciclo presupuestario. De esta manera, se busca cubrir de manera integral, las 2 áreas más sensibles sobre la transparencia presupuestaria.

Otro componente es el estudio formal/práctico que tiene como propósito poner en contexto los resultados obtenidos en la encuesta de percepciones del ILTP en cada país. A través de este estudio se busca identificar a los principales actores en el ciclo presupuestario, así como las obligaciones en el proceso. Asimismo, el estudio formal incorpora un análisis tanto del marco legal como de las prácticas informales que rigen las cuatro etapas básicas del presupuesto: formulación, discusión-aprobación, ejecución y fiscalización-evaluación. De manera general, el estudio formal/práctico está conformado por un cuestionario común que tiene las mismas preguntas para todos los países. Lo anterior para facilitar el análisis y la comparación.

Luego, el documento de análisis legal se vincula con las percepciones de especialistas a través de una guía de vinculación que se explicará a continuación. En tanto, el Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) se construye con base en la encuesta de expertos y califica la transparencia presupuestaria en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente. Cabe mencionar, que las 16 variables o temas ejes se construyeron a partir de las 38 preguntas del cuestionario para evaluar el proceso presupuestario. Es decir, las variables son conjuntos de preguntas que se agrupan por temas afines y se reportan como el porcentaje de menciones positivas o “de acuerdo”, tanto para variables como para preguntas específicas.

El porcentaje de menciones positivas es la suma de las respuestas de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) divididas entre el total de respuestas válidas en una escala donde 1 es “nada transparente” y 5 significa “muy transparente”, como muestra el esquema a continuación:



De esta forma, el último componente del ILTP es la guía de vinculación. En este punto la encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan a través de una guía. Esta guía sigue el orden de las preguntas de la encuesta, y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio práctico/formal. Lo que en términos metodológicos resulta ser un modelo útil y asequible para ser tomado en cuenta como un referente para la conformación de un índice general sobre transparencia, en este caso orientado no únicamente a temas presupuestarios, sino a instituciones u organizaciones gubernamentales.

Finalmente, la última organización estudiada es Gestión Social y Cooperación (GESOC), la cual tiene entre sus principales áreas estratégicas, el desarrollo de capacidades en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por tanto, antes de comenzar la descripción de su planteamiento metodológico, se debe anticipar como parte de este ejercicio de análisis, que la orientación de su índice para medir la transparencia, tiene un enfoque más corporativo que institucional y/o gubernamental, lo que pudiera sesgar la búsqueda de indicadores de transparencia útiles para esta investigación. No obstante, un punto que favorece el desarrollo del Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa, es que sus estudios y análisis también evalúan organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas.

El modelo propuesto por la organización GESOC, busca el aprovechamiento de las oportunidades generadas por los cambios del entorno dinámico, y de esta manera se atender estratos de la sociedad sin apoyos suficientes, diversificando la oferta de productos y generando ahorros sustantivos; en suma, una estrategia que busca la sustentabilidad. Por ello, la estrategia diseñada por esta organización busca lograr un balance entre el objetivo primordial de la empresa y el interés público de las sociedades en las que operan, es decir, obtener un equilibrio entre los poseedores de acciones o valores, llamados también *shareholders* (inversionistas) y las necesidades y demandas de sus grupos de interés o *stakeholders* (GESOC. 2011: 4).

Luego entonces, las dimensiones social y ambiental de las empresas se vuelven tan relevantes como su dimensión financiera. En este sentido, los informes de desempeño de dichas entidades han dejado de representar solamente listados de rendimientos financieros para añadir los resultados de impactos sociales y ecológicos, que pueden ser consultados por los mismos inversionistas, grupos de interés y personas interesadas en el desempeño general de la empresa en cuestión. Por lo que “esta provisión proactiva de información ha demostrado reducir incertidumbre y riesgos en relación de la empresa con su entorno, a la vez que fortalece la confianza social hacia la misma” (GESOC, 2011:4).

Al respecto, debemos señalar con especial énfasis que este último punto incorpora parte de la noción central de la transparencia hasta ahora revisado; es decir, se obtiene información sobre el desempeño general de la acciones y decisiones de una entidad privada, que buscan reducir los riesgos de la misma entidad con su entorno y promueve una mayor confianza de la sociedad. En este sentido, la transparencia aplicada al contexto público de la democracia, encuentra entre sus principales objetivos, la revisión y monitoreo de las acciones de las dependencias y sus

servidores públicos, con la intención de poner a disposición de la sociedad en general información valiosa sobre sus actividades, se regule el poder y se genere certidumbre.

Como la misma GESOC reconoce en sus estudios, tanto la rendición de cuentas como la transparencia hacia la sociedad se han vuelto un elemento clave para la sustentabilidad de las principales empresas a nivel mundial, y recientemente una tendencia importante en el país. Así, un creciente número de las empresas con operaciones en México están incorporando acciones de sustentabilidad a su estrategia de negocios desde un enfoque de gestión integral. Es por ello, que no resulta extraño para la investigación, la incorporación de la transparencia desde las actividades de las empresas, ya que como se señaló en otros capítulos, gran parte de los desarrollos contemporáneos (teóricos y prácticos) de la transparencia surgieron en los bancos.

En esta tesitura, el Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa que presenta GESOC es un reflejo de la mencionada tendencia. En esencia, la concepción y desarrollo del ITSC refleja la idea de contribución colaborativa entre los principales actores entre los que se cuentan el gobierno, el sector privado y la sociedad organizada. De lo anterior se desprende que el ITSC responda a un objetivo central, que el de identificar, analizar y reconocer a las empresas con operaciones en México que han demostrado, con base en información pública, una incorporación integral de acciones de gestión de sustentabilidad a su estrategia de negocios.

Luego, las empresas consideradas en el ITSC – independientemente del *ranking* – son aquellas que lideran el movimiento de sustentabilidad corporativa en México, en suma, son empresas cuya evidencia refleja “estrategias claras y exitosas de armonización de objetivos financieros con el interés público, premisa sobre la cual están construyendo instituciones sólidas, duraderas y confiables que garantizan la generación sostenida de utilidades a largo plazo”. Al objetivo

central se añaden dos objetivos complementarios que sustentan el índice: a) ampliar el conocimiento sobre prácticas corporativas de dichas empresas en México y; b) identificar áreas de oportunidad y modelos de mejores prácticas en materia de transparencia y de gestión sustentable.

Con base en los tres objetivos arriba descritos, el ITSC se diseñó para reflejar en una escala de 0 a 5, la integralidad en la incorporación de prácticas de gestión de sustentabilidad de una empresa a su núcleo de negocios, a partir de la información (evidencia) que ha hecho pública y está disponible para cualquier actor interesado. De acuerdo a la misma organización, el supuesto principal de este diseño es “que la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas hacia la sociedad (entendidas como la provisión proactiva de información social y económicamente útil por parte de la empresa) son precondiciones básicas para una gestión corporativa sustentable, [de esta manera] se asume que la reducción de las asimetrías de información entre la empresa y sus grupos de interés genera un esquema de incentivos y castigos sociales, económicos y políticos, entre otros, que favorecen la generación de riqueza con perspectiva sustentable” (GESOC, 2011:5).

Desde esta perspectiva, el ITSC consideró el universo de empresas con operaciones en México que públicamente disponen de forma proactiva información sobre su estrategia, gestión y resultados corporativos en materia económica, social y ambiental; es decir, el sustento del Índice es la evidencia documental ofrecida por las propias empresas (informes anuales, reportes de responsabilidad social o sustentabilidad, contenidos de páginas *Web*, etc.). Al respecto, los tres elementos principales de la metodología del ITSC son: a) la determinación de las variables e indicadores que lo integran; b) la identificación del universo de empresas a analizar; y c) el

procedimiento de análisis de información de cada empresa en las variables e indicadores para determinar su posición en la clasificación, y obtener hallazgos y conclusiones.

La determinación de las variables supuso identificar un conjunto de variables e indicadores que reflejaran los esfuerzos de armonización entre objetivos privados e interés público en las empresas, por lo que se privilegió un enfoque descriptivo-deductivo. Por tanto, en vez de partir de un modelo ideal para la gestión de sustentabilidad corporativa que integrara los 3 elementos descritos, éste debiera surgir de lo que las propias empresas en la práctica hacen e informan de estos tres elementos. Para ello se identificó dentro del contexto mexicano, un universo de empresas que publicaron en diversos formatos información referida a sus operaciones en cualquiera de los tres niveles analíticos.

Dicha selección se conformó de un listado inicial integrado por las 500 empresas mencionadas por la revista *Expansión* del año 2011, las empresas que fueron distinguidas en el mismo año por el Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (CEMEFI) como Empresas Socialmente Responsables (ESR), las empresas integrantes de Pacto Mundial México a mayo de 2011, las empresas que han adoptado los lineamientos del *Global Reporting Initiative* y por las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y reportaron sobre sus operaciones al mes de mayo de 2011. Después de eliminar duplicidades quedó un universo de 903 empresas, de las cuales sólo 83 empresas radicadas en México ofrecen informes públicos sobre sus operaciones en los tres niveles analíticos de estrategia, gestión y resultados.

De estas 83 empresas, se identificaron aquellas que ofrecen información referida de forma explícita a sus dimensiones económica, social y ambiental. De lo anterior se obtuvo que sólo 48 empresas informaran públicamente bajo esta perspectiva conocida como *Triple Bottom Line*.

Los informes públicos de estas empresas fueron analizados utilizando la técnica del análisis de contenidos para identificar los temas que se consideran relevantes en materia de sustentabilidad, incorporándolos en sus comunicaciones públicas. De este procedimiento surgieron cinco categorías: Visión Estratégica, Relación con Grupos de Interés, Gobernanza Corporativa, Desempeño y Comunicación. (Ver Anexo 3).

Asimismo, en el marco de cada una de las cinco categorías mencionadas se identificaron los elementos de gestión con las menciones más significativas en el universo de reportes revisados, toda vez que éstos fueron la base para desarrollar los indicadores en cada categoría. (Ver Anexo 4). De esta manera, el procedimiento seguido para determinar las variables e indicadores del Índice “permitió identificar 48 empresas con operaciones en México que realizan esfuerzos de armonización de objetivos privados e interés público en los niveles analíticos de estrategia, gestión y resultados en sus dimensiones económica, social y ambiental, y que realizan acciones deliberadas de intercambio de información con actores externos a la empresa” (GESOC, 2011:14).

De igual forma, con la intención de que el Índice reflejara la versión actualizada de las empresas se decidió seleccionar sólo aquellas cuyos informes públicos se hubieran dado a conocer entre el 1 de enero de 2009 y el 28 de octubre de 2011, con información para operaciones no anteriores al año 2009. Es decir, empresas con informes del año 2008 y anteriores fueron descartadas. Con base en este último “filtro” de selección, el número de empresas tuvo una reducción de un conjunto de 48 empresas a un universo final de 33, las cuales son enumeradas en la siguiente tabla.

**Cuadro 6. Universo final de empresas**

1. Alfa	2. Banorte	3. BBVA Bancomer
4. Casas GEO	5. Cemex	6. Coca-Cola FEMSA
7. Compartamos Banco	8. Dow Chemicals	9. Eli Lilly
10. Embotelladoras ARCA	11. Fomento Económico Mexicano	12. Fresnillo PLC
13. Gas Natural Fenosa	14. Grupo Aeroportuario del Centro Norte OMA	15. Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR)
16. Grupo Cemento de Chihuahua S.A. de C.V.	17. Grupo México	18. Grupo Modelo
19. Grupo Nacional Provincial	20. Homex	21. ICA
22. Industrias Peñoles	23. Interceramic	24. Mapfre
25. Metlife	26. Mexichem	27. PEMEX
28. Santander	29. Scotiabank	30. Telefónica
31. Vitro	32. Volkswagen	33. WalMart

**Fuente:** Índice de Transparencia de Sustentabilidad Corporativa (GESOC, 2011:15)

Finalmente, por cada indicador se estableció una escala de medición en tres niveles de cumplimiento: alto, medio y bajo. A estas denominaciones de cumplimientos se les otorgó una calificación de 1 al primero (alto), 0.5 al segundo (medio) y de 0 al tercero o bajo. Cada uno de estos niveles de cumplimiento fue desglosado de manera detallada por cada indicador de tal forma que la estimación obtenida fuese igual para todas las empresas analizadas. A manera de ejemplo se presenta un extracto del análisis efectuado (descripción de la escala) del primer indicador.

**Cuadro 7. Ejemplo de la escala utilizada por cada indicador para los tres niveles de cumplimiento**

INDICADOR	ESCALA DE MEDICIÓN
1. La empresa utiliza información sobre su contexto social, económico y ambiental para definir sus estrategias	1 = La empresa ofrece información del contexto o diagnóstico de las condiciones sociales, económicas y ambientales en las que opera y que justifican los objetivos, iniciativas, procesos, programas o proyectos adoptados.
	0.5 = La empresa ofrece información sobre su contexto en 1 ó 2 dimensiones o de forma desvinculada a su estrategia.
	0 = No se ofrece información sobre el contexto económico, social y ambiental que justifica los objetivos, iniciativas, procesos, programas o proyectos que implementa la compañía (causalidad)

**Fuente:** Índice de Transparencia de Sustentabilidad Corporativa (GESOC, 2011:16)

De esta forma, la valoración de cada indicador en su respectiva escala de cumplimiento para cada empresa se realizó a partir del análisis documental proporcionado de forma pública entre los que se contaron: reportes de sustentabilidad, comunicación del progreso, informes anuales, reportes emitidos a la Banca Mexicana de Valores, códigos de mejores prácticas corporativas, y sitio *web* de la compañía, principalmente. En la revisión documental se utilizó la técnica de análisis de contenidos para determinar el nivel de cumplimiento. Para garantizar la objetividad y confiabilidad del análisis se utilizó la técnica del cruzado ciego; ésta consiste en dar a dos evaluadores distintos la misma información para que emitan su valoración sin que medie comunicación entre ellos.

Así, los indicadores con calificaciones coincidentes se consideraron como evaluados de forma definitiva, y en contraparte, las calificaciones en las que hubo disenso fueron llevadas a un

tercer evaluador del equipo de investigadores cuya calificación terminaba por definir la calificación final. De esta manera, se debe de tomar en cuenta que la calificación final del Índice asume el mismo valor específico para cada una de las categorías que lo integran (visión estratégica, relación con grupos de interés, gobernanza corporativa, gestión y comunicación), lo que equivale a decir que cada dimensión tiene un peso del 20% en el valor total del Índice, independientemente del número de indicadores que cada categoría posea. Por tanto, la siguiente tabla resume el cálculo general del Índice.

**Cuadro 8. Fórmulas desarrolladas para la ponderación**

Dimensión	Indicadores	Fórmula	Rango
Visión Estratégica	Información de contexto Estrategias y línea de negocio Sistemas de trabajo Objetivos y/o compromisos Códigos, políticas y procesos Valoración	$VE = \sum_{i=0} (IC + EL + ST + O + CP + V)/6$	0-1
Relación con grupos de interés	Expectativas Mecanismos de interacción Alianzas Compromisos diferenciados	$RCI = \sum_{i=0} (E + MI + A + CD)/4$	0-1
Gobernanza corporativa	Consejeros Independientes Procuración de sustentabilidad Funciones de máximo órgano	$GC = \sum_{i=0} (CI + PS + FM)/3$	0-1

Desempeño	Principios precautorios Involucramiento de ejecutivos clave Datos actualizados y comparables Monitoreo Evaluación y áreas de oportunidad Mecanismos de compensación	$G = \sum_{i=0} (PP + IE + DA + M + EA + MC)/6$	0-1
Comunicación	Códigos, políticas y procesos Derechos Humanos Prácticas Laborales Medio Ambiente Impacto Económico Consumidores/Clientes Ética Involucramiento comunitario Posturas política pública Transgresiones Evaluación externa	$C = \sum_{i=0} (CP + DH + PL + MA + IE + CC + E + IC + PP + T + EE)/11$	0-1
Índice		$\hat{Índice} = \sum_{i=0} (VE + RSI + GC + G + C)$	0-5

Fuente: Índice de Transparencia de Sustentabilidad Corporativa (GESOC, 2011:16).

Es importante precisar que el procedimiento metodológico descrito arriba asume – para su funcionamiento – ciertas condiciones de las empresas tales como: a) se informe públicamente aspectos de estrategia, gestión y resultados corporativos que son relevantes para sus dimensiones económica, social y ambiental; b) los informes presenten información objetiva y verídica; c) el último informe publicado en la página *web* sea el último informe que se elaboró; y d) si se carece información sobre el gobierno corporativo local, se deduce que “la empresa se rige bajo los parámetros del gobierno a nivel global”, o al menos, bajo el marco normativo del país donde se ubique su matriz (GESOC, 2011:19).

De igual forma, es importante señalar que dicho procedimiento metodológico está intervenido por una serie de limitaciones que constriñen su alcance interpretativo, por mencionar algunas: a) el análisis se circunscribe a información de tipo documental y oficialmente publicada por cada empresa; b) la información que sustenta el análisis es autodeclarada por cada empresa y no cuenta con verificación externa de terceros interesados; c) el análisis no tiene relevancia estadística, ni representatividad sectorial; y d) el análisis resulta relevante y aplicable sólo para empresas de gran tamaño, debido a que sólo estas empresas cumplieron con los criterios establecidos para el análisis (GESOC, 2011:19).

Por ende, el análisis metodológico descrito arriba brinda un panorama general de las formas en que se ha medido la transparencia desde las organizaciones de la sociedad civil, evidenciando un desarrollo breve y limitado, pero con un espectro de alcance más amplio que los que pudieran ofrecerse en los organismos gubernamentales en México que incorporan el tema de la transparencia como un área importante y vital; en especial, es importante señalar aquellas dependencias surgidas de la Ley Federal de Transparencia, tales como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y las dependencias encargadas de vigilar y observar el correcto desempeño y cumplimiento de los organismos gubernamentales a nivel local, quienes en su mayoría utilizan un esquema simple y limitado de medición de la transparencia, reduciéndola a un registro de solicitudes de información recibidas y contestadas conforme a las disposiciones vigentes, sin fomentar el uso de mecanismos que evalúen otras dimensiones (métrica) que pudieran resultar de utilidad para los ciudadanos en la evaluación de instituciones y servidores públicos, y por ende, en la rendición de cuentas.

Tal es el caso de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública Gubernamental en San Luis Potosí (CEGAIP) que se abordará en el siguiente capítulo de esta investigación, al

contrastar los desarrollos obtenidos desde la sociedad civil con los del sector gubernamental. Es decir, se pudiera a manera de preámbulo del siguiente capítulo que, mientras los organismos gubernamentales se concentran en un aspecto más técnico-administrativo al dar a conocer como resultado final la eficiencia y rapidez en las solicitudes recibidas por la ciudadanía respecto de un tema de interés en particular, las organizaciones de la sociedad civil han abarcado otros aspectos igual de importantes, vinculados más con avances sustantivos – generados por la transparencia – en la calidad de la democracia.

## Capítulo IV

### **Transparencia: de la abstracción a la operación del concepto en organismos gubernamentales; el caso de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (2003-2012)**

En los últimos años, el estudio de la democracia en México ha experimentado una transformación importante. Una vez que los valores y principios de ésta se han extendido por todo el país de manera sistemática, nuevos temas han atrapado el interés académico en asuntos relativos a la democracia mexicana. Dentro de esos contenidos, la transparencia en México se ha introducido como un tema novedoso, incorporándose al debate de los últimos años como parte de una inercia internacional en las democracias occidentales más avanzadas. Así, en los albores de una democracia mexicana en plena transición, y una vez lograda la primera alternancia de poder en más de 70 años, es en el año 2002 que se introduce dicha noción sin mediar antecedente alguno de su funcionamiento.

Si bien, el concepto de transparencia y sus impulsos han tenido enorme aceptación en los principales círculos académicos y políticos en el país, la diversidad de aproximaciones teóricas y empíricas en torno a este tema, ofrece una multiplicidad de marcos interpretativos que proporcionan conceptualizaciones muy dispares; de ahí que el desarrollo de la medición de la transparencia en México en un plano empírico herede ese mismo problema. De esta manera, como se vio en el análisis del capítulo anterior, en el estudio de la métrica de la transparencia existen en esencia dos orientaciones que corren en paralelo. Por un lado, los organismos gubernamentales que se abocan más a analizar la eficiencia en la respuesta a las solicitudes de información hacia la ciudadanía y aquella de oficio, y por otro lado, el sector social, que circunscribe su desarrollo y análisis al control del poder político.

Es preciso aclarar que los planteamientos de estas dos perspectivas (gubernamental y de la sociedad civil) no son mutuamente excluyentes sino que son colindantes y complementarios. Como se ha visto en las metodologías estudiadas hasta ahora, existen elementos conexos en los modelos interpretativos, no obstante, los énfasis son distintos. Mientras el primero pretende destacar la eficiencia del modelo gubernamental para dar respuesta a las solicitudes de la ciudadanía, y con ello destacar la apertura que por derecho se tiene a la información pública, el segundo modelo, captura algunas de las cuestiones sustantivas de la transparencia, destacando la cooperación democrática gobierno-sociedad, donde las acciones gubernamentales son expuestas y la observancia de los controles de poder desempeñan un papel primordial.

En este contexto, este capítulo pretende realizar una doble contribución al estudio de la transparencia en México desde el ámbito local. Por un lado, se buscará ofrecer un marco interpretativo tratando de responder a la interrogante de cómo se mide la transparencia desde un organismo gubernamental creado precisamente para vigilar y garantizar la observancia de la transparencia, para lo cual, se estudiará el esquema de trabajo establecido por la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (CEGAIP) durante el periodo que comprende desde su creación en 2003 y hasta el 2012. En particular, es importante examinar qué se mide y cómo se mide la transparencia en este organismo. No sin antes, explicar brevemente, el funcionamiento del órgano garante de la transparencia a nivel federal en México y precursor de la CEGAIP: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

Asimismo, se buscará contrastar los resultados obtenidos de este análisis con los modelos revisados anteriormente [en las Organizaciones de la Sociedad Civil] como un breve ejercicio comparativo que condense algunas semejanzas y diferencias detectadas. Es necesario aclarar,

que la intención primordial de este análisis no se concentra en revisar las garantías de acceso a la información pública, o expresado en otros términos, el derecho a la información pública, sino más bien aquellas cuestiones sustantivas que tienen entera relación con los mecanismos de control del poder público, y cuál es el papel desempeñado por la transparencia en este proceso. Es importante señalar, que por ser un caso de estudio de medición de transparencia contrastado con otro número reducido de modelos, las observaciones tendrían ciertas limitaciones que afectarían principalmente la parte explicativa.

Por ende, conviene subrayar que el análisis de los modelos que miden la transparencia es de carácter más bien exploratorio. Sin embargo, la contribución que en el papel puede parecer más interesante es aquella obtenida del análisis posterior, ya que se pretende operacionalizar el concepto de transparencia, contemplando una parte técnica-jurídica, sin descuidar desde luego la parte sustantiva; en concreto, presentar un modelo que incorpore las directrices del concepto de transparencia de una manera integral, y que pueda posteriormente ser utilizado tanto en organismos gubernamentales como en el sector privado. Desde luego, debido a las limitaciones temporales de esta investigación, dicha contribución será proporcionada desde el área teórica faltando con ello comprobar su utilidad mediante su demostración empírica en futuros estudios.

Luego entonces, se hace necesario introducir brevemente al organismo precursor de la medición de la transparencia en el ámbito gubernamental, el IFAI, para posteriormente pasar al estudio del órgano garante a nivel local, tratando de identificar coincidencias y diferencias en el proceso. De esta manera, se estudiará la CEGAIP en esta sección con la intención de entender el contexto de su creación y las funciones que desempeña, a fin de facilitar la comprensión de la propuesta que se propondrá como modelo de medición de la transparencia, tanto en organismos gubernamentales como en entidades del sector privado.

#### **4.1 Breves Antecedentes del IFAI y la CEGAIP; la institucionalización de la transparencia**

En México, el derecho a la información y la transparencia se introducen como temas desconocidos que carecían de referentes históricos previos. No es sino hasta el mes de junio del año 2002 que el Congreso de la Unión aprueba por unanimidad, después de varios meses de discusión y debates, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así, con base en esta Ley, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales. Desde ese momento, el IFAI poseía autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, mientras sus objetivos fundamentales serían “promover el derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa de solicitudes de acceso a la información y la protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades” (Artículo 2., 2002. Decreto sobre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública).

De igual forma, para el cumplimiento de sus objetivos, el IFAI contempla las atribuciones establecidas en la Ley de Transparencia, y las demás disposiciones jurídicas aplicables tales como Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, así como el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. De esta manera el IFAI se encuentra conformado por un órgano máximo de dirección, integrado por cinco comisionados – incluyendo al Comisionado Presidente – que delibera de forma colegiada y toma resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con el reglamento interior. Cabe destacar que para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no está subordinado a autoridad alguna, por lo que adopta dichas decisiones de manera independientemente (IFAI, 2012).

Así, una vez descrito de manera sucinta la estructura general del IFAI y sus atribuciones en materia de transparencia, se debe decir que después de llevar a cabo una revisión pertinente de sus documentos normativos y de estructura, así como de los estudios generados durante más 10 años en el ejercicio de sus funciones, no fue posible identificar algún modelo de medición de transparencia, salvo aquellas estadísticas que implican llevar un conteo detallado de las solicitudes de acceso a la información. Es decir, se identificó un esquema muy básico que contiene el total de solicitudes recibidas y el total de solicitudes atendidas, además de aquellos registros que contemplan otros recursos (tales como el recurso de revisión), lo cual permite suponer la existencia de un patrón que podría denominarse de “estadística de la transparencia”.

En esta misma tesitura, a partir del 2002 y a la par del proceso federal, los Congresos estatales se dieron a la tarea de elaborar y aprobar sus propias leyes, de tal forma que al día de hoy se cuenta con una Ley Federal y 31 leyes locales, siendo los estados de Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro, los primeros en poseer normatividad al respecto; San Luis Potosí diseñó y aprobó su propia ley hasta el año 2003 (Uvalle, 2008:110). Luego entonces, se debe plantear como referencia relevante, que la CEGAIP, surge como una organización nueva, en un contexto político de incertidumbre, resistencias y desconocimiento en esa materia. Es decir, es sólo a raíz de la aprobación de la Ley Federal correspondiente, con base en el artículo 6° constitucional, que se aprueba la ley local que dispone que sea la CEGAIP el organismo público encargado de velar por la aplicación de dicha ley, sin un carácter vinculante; es decir, sólo podía emitir recomendaciones para hacer cumplir su observancia. En concreto, el nacimiento de esta organización es producto de una situación política coyuntural a nivel federal que es reproducida a los gobiernos locales.

En un sentido más general, la creación de esta órgano garante a partir de la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, pretende evitar bajo cualquier circunstancia que los derechos sustantivos fundamentales de acceso a la información expresados en la Constitución, dejarán al margen a una ciudadanía potosina caracterizada por su gran movilidad en cuestión de derechos democráticos, como en este caso sería el derecho a la información pública. Basta mencionar que un baluarte importante de la lucha democrática en el país durante los ochenta y noventa fue promovido a través de movimientos sociales en la entidad potosina, que entre otras cosas precisamente solicitaba la apertura del sistema político mexicano a la participación ciudadana.

En una lógica similar al IFAI, el nacimiento de la CEGAIP puede ser ubicada dentro de un momento político específico de cambio, o al menos, desde un punto de vista político, de alejamiento estratégico respecto de un régimen priísta autoritario y opaco. En consecuencia, existen argumentos suficientes que hicieron imperativa la existencia de una entidad independiente, vigilante de la información y con similar autoridad jerárquica de otros organismos autónomos establecidos a nivel constitucional, a fin de que en un plano de igualdad, pudiera jurídicamente supervisar el desempeño de éstos, en torno a la obligación de proporcionar información, y en caso de incumplimiento aplicar las sanciones correspondientes.

En esta tesitura, es hasta 2007, con base en una reforma federal del artículo 6° constitucional, que se realiza una modificación a la Constitución local en su artículo 17 *bis*,<sup>12</sup> permitiendo a dicho organismo sancionar a titulares o servidores públicos, en su carácter de sujetos obligados.

En otras palabras, esta entidad pasa de ser un organismo que sólo emitía recomendaciones a uno

---

<sup>12</sup> Se incorpora al Título Tercero de la Constitución Política del Estado un Capítulo I *Bis*, denominado “De la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública”, con un artículo 17 *Bis* en el que se instituye la mencionada Comisión.

que ejecuta sanciones, ya sean amonestaciones privadas o públicas, o multas económicas. De acuerdo a la última reforma, la CEGAIP se constituye como un organismo público con autonomía presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, a la que se le encomienda el fomento y la difusión al derecho de acceso a la información pública, así como su vigilancia y observancia, sin duda facultades muy similares a las ejercidas por el IFAI.

A raíz de un cambio sustancial en cuanto a sus atribuciones es que la CEGAIP se convierte en una entidad con capacidad para controlar el poder; los nuevos instrumentos sancionadores otorgados a este organismo le permiten no sólo vigilar el cumplimiento de las disposiciones concedidas por la ley, sino sancionar aquellas actividades que impidan la transparencia de los sujetos obligados. Es por ello, que se pudiera pensar en proponer un modelo integral de medición de la transparencia que además de la observancia de la normatividad vigente – en términos de solicitudes realizadas y solicitudes respondidas – contemplara otras áreas sustantivas para un adecuado control del poder político y una efectiva rendición de cuentas.

Dicho de otro modo, se trata de una institución que se ha esforzado en el desempeño de sus funciones, pero a la que aún le queda trabajo por hacer para consolidar los logros de la transparencia, y con ello, en el sentido más general de la democracia contemporánea, un avance sustancial en cuanto a los controles del poder y la apertura de los gobiernos. En este sentido, vale la pena detenerse brevemente en el tema de su capacidad para medir la transparencia de los sujetos obligados a los que esta Comisión Estatal vigila. Basta decir, que su estructura es muy similar a la presentada por el IFAI, toda vez que se encuentra conformada por 3 comisionados numerarios – que incluyen al Comisionado presidente – y 3 comisionados supernumerarios (Ver Anexo 5), asimismo delibera de manera colegiada y toma decisiones por mayoría de votos. Además de que las resoluciones son tomadas de manera independiente.

Un dato interesante en este sentido, son las coincidencias que existen entre el IFAI y la CEGAIP, en cuanto a su conformación, funcionamiento y estructura, pero aún más importante sería distinguir el modelo de órgano garante que predomina en el país e identificar el rango de actividades que están bajo su actividad. En este sentido, en México – a nivel federal y estatal – predomina un modelo de comisionado de la información con poder de mandato en donde la característica definitoria es que las apelaciones se llevan a cabo ante un tribunal o un comisionado que tiene la facultad de emitir fallos vinculantes (Neuman, 2009, citado en CIDE, 2010). De esta manera, en México los 32 órganos garantes, así como el ente federal (IFAI), “resuelven controversias, vigilan, supervisan, regulan, promueven y administran las leyes y el derecho a la información; sin embargo sus responsabilidades no se restringen, ni agotan en esas actividades” (CIDE, 2010). Además están encargados de la protección de datos y la promoción de la cultura de la transparencia.

Otro elemento importante a examinar dentro de la estructura de los órganos garantes sería su capacidad institucional en el desempeño de funciones. Al respecto, de acuerdo a una comparativa realizada por un estudio del CIDE (2010), tanto el IFAI como la CEGAIP suman un total de 7 atribuciones<sup>13</sup> que deben desempeñar conforme a la normatividad que los rige. De lo anterior, se presenta un cuadro comparativo que incluye los 33 órganos garantes (Ver Anexo 6).

---

<sup>13</sup> Las atribuciones contempladas son: a) acceso a la información pública; b) protección de datos personales; c) promoción de derechos de acceso o de cultura de transparencia; d) lineamientos para sujetos obligados; e) administración y gobierno interno; f) relaciones interinstitucionales y g) supletoriedad de los municipios.

## 4.2 Del trabajo y funcionamiento de la CEGAIP

Del análisis de los distintos documentos que sobre su actividad publica la CEGAIP a través de su página *web*, y aquellos proporcionados por los mismos funcionarios durante la investigación *in situ* realizada en 2012 como parte de una intervención organizacional para obtener más datos sobre su funcionamiento, se infiere que este órgano garante es dinámico, con un crecimiento en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones como lo muestra el cuadro de arriba. De esta manera, los informes más recientes así como de los documentos consultados, apoyan la idea de que los esfuerzos de la CEGAIP son perceptibles, pero no por ello, suficientes para el logro de una mayor apertura a la información y la transparencia.

Es decir, el crecimiento de la CEGAIP durante estos últimos años es manifiesto, – basta decir que el número de solicitudes para la información<sup>14</sup> ha tenido un incremento notable – sin embargo aún existen importantes áreas por consolidar. Al respecto, resulta necesario ampliar el alcance de la transparencia, no sólo vigilando el cumplimiento de la normatividad vigente y los lineamientos para los sujetos obligados, sino desarrollando mecanismos que permitan medir de manera más precisa su avance en los sujetos obligados, a efecto de mejorar la calidad de la democracia en nuestra entidad, sin perder de vista, el mejoramiento de los canales de comunicación entre gobierno y sociedad.

Dicho lo anterior, se pueden identificar tres etapas principales en el desarrollo de la CEGAIP en la entidad. Una primera etapa de legislación de acceso a la información en el Estado, donde se puede ver una Comisión Estatal, limitada por la falta de autonomía plena y de facultades coercitivas, insistente en posicionarse como una autoridad autónoma pero centrada en las tareas

---

<sup>14</sup> En 2008 el número de solicitudes atendidas fue de 1419, durante 2009 alcanzaron las 7200 y solamente en 2010 fueron 9980.

de fortalecimiento institucional y de la difusión del derecho de acceso a la información pública, así como de la transparencia de los organismos estatales (Fernández, 2010:4). A partir de 2007, se puede hablar de una segunda etapa, donde puede verse un organismo que se constituye y actúa con autoridad plena, pero que trata sobre todo de consolidar su posición frente a todos los entes obligados.

Vale la pena observar que, en esta segunda etapa además de que puede verse un organismo en plena consolidación de sus nuevas atribuciones, no deja de lado las labores de difusión y capacitación de las diversas ramas que conforman el tema de la transparencia, entre las que se encuentran sus antecedentes históricos, la normatividad vigente en dicha materia, las repercusiones en las legislaciones locales, qué significa la transparencia y qué función cumple dentro del régimen democrático, entre otras (Fernández, 2010:4). De esta manera se permite, por un lado, avanzar en cuanto al cumplimiento de esta normatividad al tiempo que se consolida en la sociedad potosina una cultura de la transparencia.

En una tercera etapa, se mantiene una postura firme sobre todo de combate a la opacidad en los organismos públicos y de aquellos sujetos obligados por la normatividad. Así, en esta fase, la CEGAIP consolida el acceso a la información pública y el uso de la información obtenida como mecanismos para genera un elemento de desarrollo social, mediante el conocimiento de aspectos anteriormente no valorados para la toma de decisiones, como lo es la transparencia, tanto en los ámbitos político y social. Dicho en otras palabras, se busca que los mecanismos de transparencia, impulsados durante estos últimos años desde el gobierno federal – y más recientemente desde la nueva administración priísta – permitan a la sociedad un mayor control y evaluación de poder, de cada uno de los cargos públicos.

De lo anterior, se puede destacar a manera de diagnóstico general, que el desempeño de la CEGAIP, ha sido determinado por el marco jurídico vigente en dos distintas etapas (Fernández, 2010:7). Una que comprende desde los inicios de la CEGAIP en 2003 y que abarca hasta 2007, cuando no se tenía la capacidad para sancionar a los sujetos obligados por la ley sino sólo la atribución de emitir recomendaciones; y una segunda etapa que inicia a partir de 2007 cuando se le otorgan nuevas funciones que adquieren una fuerza vinculatoria sobre los sujetos obligados, en un contexto de mayor difusión de la cultura de la transparencia en la sociedad.

Así, ante los retos que representa la consolidación de la transparencia y su observancia, se puede distinguir una tercera etapa hacia el futuro, que plantea retos aún mayores y áreas de oportunidad aún por atender, entre las que se encuentran, un modelo de medición de transparencia que supere los límites que hasta ahora han sido fijados en términos de cumplimiento de la normatividad vigente, así como del conteo del número de solicitudes atendidas. Luego, los nuevos tiempos requieren de un modelo que incorpore otras dimensiones de la transparencia, y que permitan a la postre el uso de mecanismos de control del poder.

#### **4.3 Modelo de medición de la transparencia en la CEGAIP**

De acuerdo a la información proporcionada por el área de capacitación de la CEGAIP, y con base en la revisión del respectivo marco jurídico, la estructura de evaluación de la transparencia en este organismo está orientada hacia 2 áreas principalmente: la evaluación de la información pública que debe difundirse de oficio por parte de los sujetos obligados<sup>15</sup> contemplada en la Ley

---

<sup>15</sup> Los sujetos obligados por la Ley de Transparencia en su art. 3 son: a) los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial); b) los ayuntamientos; c) los organismos constitucionales autónomos; d) tribunales administrativos; e) dependencias que conforman la administración pública centralizada y descentralizada del

de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí; así como la estadística del número de solicitudes de información atendidas, aunque vale la pena aclarar que esta última se encuentra concentrada en la primer área.

Respecto del primer rubro, la CEGAIP diseñó un mecanismo de evaluación para las entidades públicas, a fin de facilitar el cumplimiento constante de sus obligaciones con base en una detección de las deficiencias en la difusión de información pública de oficio al elaborar un índice de elementos que deben publicarse. Así tenemos con la base legal del artículo 18 y 19 de la Ley de Transparencia estatal, los criterios generales que deben difundirse de oficio por los sujetos obligados suman alrededor de 50 elementos, además de los solicitados a los municipios y otras entidades públicas que dan un gran total de 84 elementos<sup>16</sup> a evaluar (CEGAIP, 2011).

A pesar de contar con un número de componentes para ser difundidos de oficio por las entidades públicas para su posterior evaluación, no existe un mecanismo de medición generalizado, dado que la CEGAIP sólo vigila el descargo de estos 84 elementos, en términos de la normatividad respectiva, en otras palabras, de cada uno de los sujetos obligados se evalúa únicamente el grado de cumplimiento o difusión oportuna. Debe quedar en claro que, no obstante los esfuerzos de la CEGAIP en utilizar este mecanismo como una acción que contribuya a la rendición de cuentas de los poderes públicos y promocióne la cultura de la transparencia, éste se convierte en un

---

Estado; f) partidos o agrupaciones políticas; y g) cualquier persona física o moral, pública o privada que administre recursos públicos.

<sup>16</sup> Entre estos elementos de evaluación de la información pública que debe difundirse de oficio se encuentran: a) indicadores de gestión; b) ejecución de recursos públicos; c) índices y catálogos de información; d) normatividad; e) domicilio y datos de la unidad de información; f) información de solicitudes de información atendidas; g) datos del responsable de la unidad de información; h) información de utilidad e interés público; i) creación, modificación o extinción de áreas administrativas; j) estructura orgánica de la institución; k) normatividad de la entidad pública; l) nombramientos; m) funciones de la dependencia y unidades administrativa; n) plazas y curriculum vitae de la dependencia y sus unidades administrativas; ñ) directorio de los servidores públicos con referencia a sus ingresos; o) viáticos y viajes, entre otros. Además de los elementos solicitados a los municipios como son: 1) información municipal en general; 2) planes y programas municipales; 3) permisos y licencias; 4) ingresos por multas recargos, depósitos fiscales y fianzas; 5) participación ciudadana; 6) estudios urbanos y ambientales.

mero ejercicio de verificación de lista (*checklist*) para facilitar el cumplimiento de obligaciones. Ante dicha evidencia, se destaca el carácter estrictamente normativo de este tipo de modelos de “medición” de la transparencia que son promovidos desde los órganos garantes, y característicos en la mayoría de las entidades estatales.

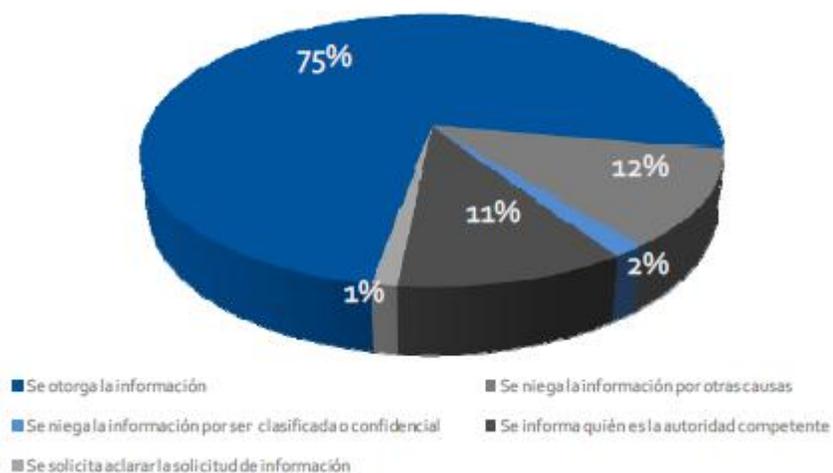
De modo similar, tenemos que el segundo modelo o mecanismo de medición de la transparencia en la CEGAIP, posee un patrón similar al de los demás órganos garantes del país, referido anteriormente como “estadística de la transparencia”, donde se lleva a cabo un registro del porcentaje de solicitudes atendidas, respecto del número total de solicitudes realizadas. Tal como lo explicó en una entrevista la ex Directora de Capacitación y Vinculación Social de CEGAIP, Yolanda Camacho Zapata, el número de solicitudes antes de 2007 son muy modestas, no obstante, después del mencionado año cuando al organismo se le otorgó fuerza vinculativa, el número de solicitudes atendidas pasó de 1 419 en 2008 a 9 980 en 2010, y se espera que los registros de los siguientes años conserven esa tendencia incremental.

Al respecto, el control del número de solicitudes atendidas genera a su vez un promedio mensual que sumado a los meses restantes conforma un agregado anual que es utilizado para evaluar estadísticamente las variaciones en el número de solicitudes acumuladas. Para ejemplificar esta situación con un caso hipotético, tenemos que si en el mes de diciembre de 2012 se obtuvo un registro de 100 peticiones de información ingresadas y fueron respondidas un total de 95 peticiones, el promedio de eficiencia será de 95% de efectividad mensual de acuerdo a la lógica del modelo. Una vez sumados los 12 meses se obtiene un registro global (agregado anual). Así, esta cifra global pudiera registrar un 85% de efectividad del total de solicitudes atendidas; lo cual significa que el 15% restante se divide entre aquellas solicitudes que no procedieron ya sea

porque pertenece al rubro de información confidencial y/o clasificada, debido a que son solicitudes improcedentes, o bien, porque están sujetas a recursos de revisión.

En este sentido, un estudio del CIDE (2010) elaborado recientemente, da cuenta de este procedimiento de medición de la transparencia al diseñar una gráfica que presenta la distribución del sentido de las respuestas a las solicitudes de información del total de los [33] órganos garantes en el país de 2006 a 2010 y que se muestra a continuación.

**Gráfico 1. Distribución del sentido de las respuestas a las solicitudes de información presentadas ante los órganos garantes 2006-2010**

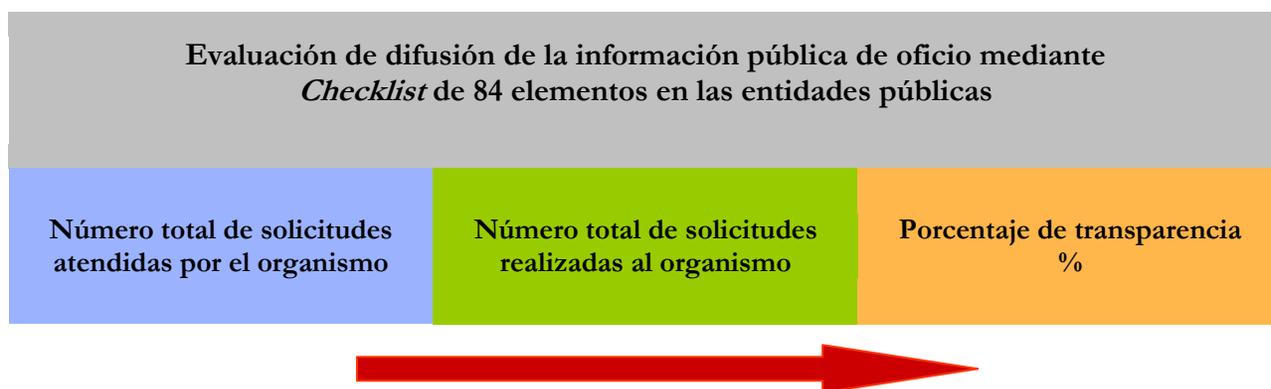


**Fuente:** Métrica de la transparencia (CIDE, 2010: 204)

Así, tenemos que el modelo de medición de transparencia en la CEGAIP, posee un patrón similar al de los demás órganos garantes del país, referido anteriormente como “estadística de la transparencia”, donde se lleva a cabo un registro del porcentaje de solicitudes atendidas, así como de los recursos de apelación o revisión realizados, manteniendo al mismo tiempo un

esquema de evaluación que vigila el cumplimiento de los sujetos obligados relativo a la difusión de información pública de oficio.

**Cuadro 9. Modelo de medición de la transparencia en la CEGAIP**



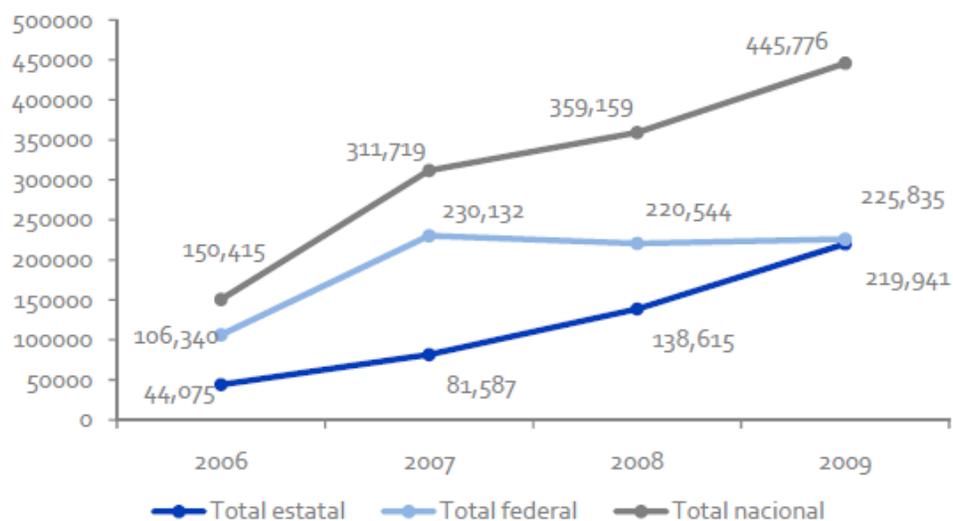
Así, la CEGAIP basa su trabajo de medición de la transparencia en un modelo rígido y estructural-normativo al enfocarse en el cumplimiento puntual de la legislación correspondiente, dejando de lado algunos aspectos sustantivos de la transparencia contemplados en otros modelos de medición que observan variables como: voz y rendición de cuentas, calidad de gobierno electrónico (en cuanto a su accesibilidad), efectividad gubernamental (medición de calidad de los servicios del gobierno), control de la corrupción, entre otros. Lo que de alguna manera refuerza el argumento arriba descrito que indica la propensión de los organismos gubernamentales a observar exclusivamente el cumplimiento de la normatividad, mientras se deja de lado, los aspectos de control y monitoreo del poder público desde la sociedad.

Esta breve explicación del modelo utilizado por la CEGAIP pudiera responder a las preguntas formuladas al principio del capítulo como son ¿qué se mide y cómo se mide? Al respecto, se puede afirmar que se mide el grado de cumplimiento del órgano garante – en este caso la

CEGAIP – respecto del cumplimiento de la difusión de información de oficio de las entidades públicas, así como el control estadístico de las solicitudes de información efectuadas desde la ciudadanía o sujetos interesados, en términos de su capacidad de respuesta institucional [tiempo y forma] de dichas solicitudes. En otras palabras, se mide que tan expedito puede llegar a ser el proceso de respuesta de este organismo con base en la observancia de la normatividad vigente.

Por otro lado, cómo es que se mide esta capacidad de respuesta del organismo en cuestión, depende de la calidad de información generada, toda vez que a menor información asimétrica, mayor será la difusión de información de oficio, así como el porcentaje de solicitudes atendidas. Existe evidencia interesante de que mientras a nivel federal las solicitudes se han estabilizado en el ámbito local, continúan en aumento, como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfico 2. Total de solicitudes de acceso a la información en México**



**Fuente:** Métrica de la transparencia (CIDE, 2010: 200)

Ante este fenómeno, existen varias hipótesis que explican el incremento de las solicitudes de información en los entes estatales, en contraste con la estabilización del órgano garante en el

orden federal. Así tenemos que, una primera explicación apunta a los procesos de institucionalización en la administración pública, dado que al igual que otros asuntos, el llamado acceso a la información y la cultura de la transparencia han llegado en oleadas sucesivas desde el centro del país a los estados, adaptándose de maneras distintas. Por ende, las entidades aún se encuentran consolidando sus sistemas de acceso y experimentan un número creciente de solicitudes que se estabilizará cuando la adaptación sea total (CIDE, 2010: 200).

Otra explicación válida señala la influencia que han tenido los distintos procesos de transición de la entidades al interior del país, toda vez que el acceso a la información se encuentra entre uno de los puntos centrales del discurso de los gobiernos en transición, resaltando con ello, una postura diametralmente opuesta al antiguo régimen priísta, autoritario, opaco y cerrado. Finalmente una última hipótesis se orienta hacia el impacto de las campañas publicitarias de acceso a la información y transparencia, difundidas por los órganos garantes hacia la sociedad, y un interés creciente de esta última por hacer uso de las nuevas herramientas a su disposición (CIDE, 2010: 200-201).

En el caso de la CEGAIP, tales supuestos pudieran ser útiles para establecer un escenario posible que explique el aumento en el número de solicitudes de información, ya que las 3 hipótesis arriba planteadas, tienen concordancia con el entorno dominante de los años mencionados, y más aún del contexto existente; por ello, se argumenta que este órgano garante de la transparencia nace precisamente de un gobierno en transición y de oposición,<sup>17</sup> aunque también es importante señalar que dicho proceso se desarrolló, durante sus primeros años, con

---

<sup>17</sup> En San Luis Potosí, durante 2003, por primera vez en la entidad, el poder sería ejercido por gobiernos panistas, tanto a nivel estatal como municipal, asimismo a nivel federal se experimentaba un proceso de transición y alternancia democrática, que tenía dentro de sus ejes rectores la difusión de la transparencia en la administración pública.

un “grado medio-alto de institucionalización al interior de la organización y con un trabajo de difusión muy elemental” (Camacho, 2012).

En este punto, y una vez examinado el esquema de medición de la transparencia utilizado por la CEGAIP, no es casual que se generen más interrogantes y dudas acerca del funcionamiento del modelo utilizado por este órgano garante y que pudieran aglutinarse en preguntas cruciales como: ¿un mayor número de solicitudes de información bajo este esquema de medición es indicativo de más transparencia? O bien, a la luz de la evidencia incremental de solicitudes de información ¿es posible hablar de una cultura de la transparencia que finalmente ha permeado hacia la sociedad potosina? A juicio propio, ambas respuestas resultarían un tanto ambiguas y poco consistentes, sin embargo, en el caso de la segunda pregunta, se necesitarían otros elementos de apoyo – metodológicos y estadísticos – para generar una respuesta amplia, datos útiles incluso para explorar otra línea de investigación sobre el mismo tema.

Sin embargo, sobre la primera pregunta, se infiere, como se dijo líneas arriba, que dicho modelo está en un proceso de adaptación, el cual deberá estabilizarse en cierto momento, debido en parte, a que recién se está explorado todo el potencial de su sistema, o al menos así se plantea desde la teoría. Pero al mismo tiempo es importante puntualizar, que este incremento en el número de solicitudes de información realizadas a la CEGAIP, no es un indicativo seguro de más transparencia en la administración pública, sino de ajustes estructurales y normativos del esquema implementado que han generado un mayor interés en sectores focalizados de la sociedad, aquéllos que están vinculados en algún grado a grupos específicos en el poder (Camacho, 2012).

Asimismo, es conveniente señalar que esta evidencia no excluye a otros sectores de la sociedad que efectivamente se encuentran sensibilizados en el tema de la transparencia, como son los círculos académicos y las organizaciones de la sociedad civil, además de grupos de ciudadanos interesados en transparentar las acciones gubernamentales. Lo cual, de alguna manera exhibe sobre esta cuestión que son los grupos organizados de la sociedad o los dirigentes de esos grupos, los actores más proclives a utilizar este tipo de herramientas, y no la sociedad en general, como se pudiera pensar. Es decir, aún prevalece un entorno de desconocimiento generalizado sobre la importancia de la transparencia como instrumento necesario para una efectiva rendición de cuentas.

En otras palabras, el proceso de transparentar las instituciones y los organismos públicos en México, se pudiera asemejar al uso restringido de un arma cortante como la espada; se empuña la espada (información) pero sin utilizar su filo para abrir las entrañas del gobierno. De la misma forma se utiliza la transparencia y el escrutinio público, pero sin hacer uso efectivo de la rendición de cuentas hacia los gobernantes. Aunque esta situación medular esta planteada en términos metafóricos, resulta una dimensión trascendental para la presente investigación, toda vez que este tipo de esquema en el caso mexicano deriva en un fenómeno muy específico, que para fines explicativos pudiera denominarse como transparencia “divulgativa”.

Al respecto, este tipo de transparencia o fenómeno de acceso a la información, es generado por las dependencias gubernamentales, y más concretamente por los servidores públicos de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, para exclusivamente “comunicar” las acciones del gobierno sin recibir ningún tipo de retroalimentación por parte de la sociedad, como sucede bajo el esquema de la CEGAIP. Así, si hablamos desde un espectro más amplio del ejercicio del gobierno democrático como lo es la gobernanza, tampoco existe un intercambio

con [los grupos de interés] del mercado. Al respecto, se debe retomar la idea de que la transparencia para su funcionamiento necesita de la participación activa de la sociedad para otorgarle sentido a la información en un marco de rendición de cuentas.

De lo anterior se desprende que el curso de esta investigación a partir de esta sección se oriente a exponer, desde el plano teórico-metodológico, el uso de herramientas distintas de medición de la transparencia que superen el modelo de “estadística” de la transparencia de la CEGAIP, más asociado a acciones normativas como son la difusión de información de oficio y el registro de solicitudes de información, esquema que en su mayoría utilizan los órganos garantes de las entidades. En su lugar, este trabajo pretende incorporar ciertos componentes tomados de otras metodologías revisadas en anteriores capítulos, para ampliar el modelo de medición de transparencia de las entidades públicas, sin modificar su estructura normativa de acción, al tiempo que se asocia el concepto con los impactos que pudiera tener en la calidad democrática.

Al respecto, vale aclarar que uno de los principales problemas del concepto transparencia es su nivel de abstracción. Y esto, a su vez plantea, desde el punto de vista teórico-metodológico, así como objeto de estudio, la necesidad de “una definición que haga al término más asible, conmensurable, accesible, o en términos más académicos, dotado de referentes operacionables” (Guerrero, 2005: 46). A la par de esta limitación conceptual, se hace necesario trasladar el esquema de transparencia en la administración pública que se lo asocia exclusivamente con las obligaciones de transparencia, es decir, aquella información del gobierno que está disponible a todo el público sin que medie ninguna solicitud desde la ciudadanía, al tiempo que se supera el modelo de registro de solicitudes atendidas desde las entidades gubernamentales como referente de transparencia.

Una vez precisado qué es lo que se pretende con esta propuesta metodológica, se pasará a examinar cómo puede ser operacionalizado este concepto de transparencia desde los organismos gubernamentales, no sin antes aclarar que una de las principales limitaciones tanto teóricas como metodológicas, es la falta de un ejercicio empírico de comparación o contraste que, por las características propias de esta investigación sólo fue posible realizar a un nivel teórico. En este sentido, el proyecto intenta obtener, sin ser exhaustivo de las múltiples dimensiones contempladas en la transparencia, un modelo simple que permitan medir los niveles de transparencia al interior de dependencias gubernamentales y que reoriente los modelos de medición actuales, tendientes a una verificación más normativa del concepto.

#### **4.4 La operacionalización del concepto y la propuesta del modelo de medición**

La investigación teórica y metodológica de la noción de la transparencia en México y el mundo, ha puesto de manifiesto una amplia diversidad de formas de operacionalizar y medir este concepto. Desde una perspectiva general de la revisión de metodologías propuestas, se pueden destacar dos. La primera es apoyarse en los métodos cualitativos y cuantitativos utilizados por Transparencia Mexicana, que en esencia mide los niveles de corrupción de las entidades federales a partir de una serie de cuestionarios realizados que analizan temas relativos al mal uso del poder público para beneficio personal. En otras palabras, generan un indicador que relaciona u operacionaliza la transparencia en términos de los niveles de corrupción entre los servidores públicos, específicamente de 35 trámites en los servicios que son ofrecidos por el gobierno (ver Anexo 2) y que para términos de la presente investigación servirán para medir la dimensión de rendición de cuentas horizontal.

Sin embargo, como el universo al que se pretende llegar incluye desde luego a todos los sujetos obligados que marca la Ley Estatal de Transparencia, como son los poderes estatales, los ayuntamientos, los organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos y partidos políticos; el denominado Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) se modificara para su uso, con trámites de los poderes estatales, y aquellos que pertenezcan al orden municipal, dado que en otros espacios como por ejemplo, los partidos políticos, este tipo de dimensiones o componentes a evaluar, carecen de sentido alguno.

Así, con base en el análisis metodológico de la propuesta de Transparencia Mexicana tenemos que, el INCBG registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por ciertas empresas particulares, utilizando una escala que va de 0 (menor corrupción) a 100 (máxima corrupción). Por tanto, este índice se obtiene a partir de los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron cada uno de los servicios medidos, es decir, el INCBG se calculó a nivel nacional, por entidad federativa y para cada uno de los servicios.

Dado que este índice se pretende utilizar a nivel local, se piensa utilizar la misma escala de medición en los sujetos obligados, pero al mismo tiempo reducir el número de trámites a 10 variables a monitorear, a fin de obtener un registro más compacto de encuestas por sujeto obligado o entidad gubernamental. De igual forma se mantendrá la aplicación de 400 encuestas cara a cara de una muestra representativa de la población, por cada uno de los entes evaluados (sujetos obligados) con la intención de obtener un margen de error confiable que pudiera oscilar entre el +/- 5 % y se fijarán preguntas abarcando 10 áreas de evaluación durante los años consecutivos, con el objeto de estandarizar las dimensiones y hacerlas comparables.

Así de cada uno de los 35 trámites manejados por el INCBG (Ver Anexo 2), los criterios que se utilizaron para desagregar las 10 áreas de evaluación que se utilizarán en el modelo de medición de transparencia, fueron aquéllas que registraron un nivel alto de prevalencia de corrupción durante dos años consecutivos, y asimismo aquellos trámites que por su naturaleza se consideran que tienen un alto riesgo de incidencia al soborno. De esta manera, tenemos que las 10 áreas que serán sujetos de análisis para integrar un índice de transparencia son las que se muestran en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 10. Área o dimensión a monitorear de las entidades gubernamentales</b>	
Introducción o regularización de algún servicio ofrecido por la dependencia: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, obtención de apoyo económico, etc.	Aprobar algún tipo de trámite: verificación vehicular, el crédito de algún apoyo económico, requisitos solicitados, etc.
Conexión o reconexión de algún servicio.	Evitar la aplicación de la ley cuando se ha infringido: evitar a un agente de tránsito, arrastre de vehículo, pago de alguna multa.
Obtener o acelerar el trámite de algún documento oficial.	Evitar ser infraccionado por la omisión de alguna responsabilidad administrativa.
Ingresar a trabajar a alguna dependencia gubernamental.	Agilizar algún proceso (legal o administrativo) con algún incentivo extra.
Obtener algún tipo de licencia: conducir, venta de algún producto, permiso de construcción, comercio en la vía pública, etc.	Obtener algún tipo de documento, con modificaciones para beneficio del usuario: constancias de estudio, evaluaciones, etc.

**Fuente:** elaboración propia con base en el INCBG

Como se puede observar, la selección de estos 10 componentes o variables a evaluar mediante encuestas aplicadas a los sujetos obligados de la Ley de Transparencia estatal en San Luis Potosí, son mucho más generales que las evaluadas en el INCBG, toda vez que este último índice evalúa la proclividad de la entidades federales a la corrupción mediante la identificación de trámites más específicos, mientras el planteamiento de este nueva propuesta, pretende por un

lado, establecer referentes distintos de la medición normativa clásica de la transparencia, al tiempo que introduce nuevos elementos para operacionalizar el concepto y por otro lado, delimita un esquema exploratorio de medición de la transparencia con menos componentes.

De esta manera, se especifican las fórmulas empleadas para calcular el índice por variable, así como el índice general a partir de los 10 componentes de los servicios públicos revisados, las cuales se muestran a continuación:

**Cuadro 11. Fórmula empleada para calcular el índice por variable**

Índice de Corrupción por dependencia evaluada =	Número de veces en los que un servicio se obtuvo con soborno	X 100
	Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio	
Índice de Corrupción General =	Número de veces en los que se dio soborno en los servicios	X 100
	Número total de veces en los que se utilizaron los servicios	

Una segunda forma de medir la transparencia, es desde luego recurrir a los indicadores ya existentes que examinan otras dimensiones. En este caso, dado que la mayor parte de la difusión de la información obligatoria de las entidades gubernamentales utiliza los registros de los medios electrónicos, ya sea a través del servicio en línea o directamente en las Unidades de Información Pública, se podría evaluar el acceso a la calidad de transparencia que maneja cada uno de los portales de los sujetos obligados. Con esta estrategia metodológica se pretende dar respuesta a los avances de la transparencia en los últimos años.

Desde luego, la principal limitante a este planteamiento de evaluación del gobierno electrónico es evidente, puesto que el universo de personas de la sociedad que pueden acceder a los medios electrónicos para obtener algún tipo de información se reduce, debido a que no todos cuentan

con los recursos para poder acceder desde sus hogares o algún punto de ingreso (ej. cibercafé o módulo de información). Y en este sentido, se pudiera pensar que esta propuesta representa una contradicción de lo que dicho sobre la transparencia y su punto medular de abrir la información pública gubernamental hacia el mayor número de personas en la sociedad.

Sin embargo, un argumento a favor de utilizar esta metodología para medir la transparencia tiene su fundamento, desde luego, en el evidente incremento en el número de personas que pueden acceder a la difusión de la información pública a través de sus hogares, mediante sus dispositivos móviles (celulares), o bien, en un espacio público (módulo o plaza) que ofrezca este servicio. Al efecto, la cuestión que se hace necesario precisar es el poco impacto que tiene el hecho desde dónde se obtiene dicha información, ya que la información pública que se ha generado por las entidades públicas gubernamentales en términos de transparencia se encuentra sistematizada y se ofrece, principalmente a través de los medios electrónicos, ya sea desde cualquier punto de acceso, o en las Unidades de Información Pública de cada dependencia.

Luego entonces, la adopción del sistema de gobierno electrónico por parte de la administración pública ha creado una nueva relación entre la ciudadanía y el gobierno. El gobierno electrónico es considerado y difundido en la mayor parte del mundo como un promotor de la rendición de cuentas; la lógica de su planteamiento es, “en la medida que más información es entregada en un tiempo mucho más razonable a los ciudadanos, se espera que aumente la transparencia del gobierno y que se permita a los ciudadanos monitorear más de cerca el desempeño de los funcionarios públicos” (La Porte et. al., 2002, citado en Sour-Vargas, 2007:614). Asimismo, una mejora en la interacción que supone el uso de la tecnología facilitará la rendición de cuentas al hacer al gobierno más responsivo a las necesidades y demandas de los individuos (Sour-Vargas, 2007:614).

A este respecto, una perspectiva crítica señala que el gobierno electrónico lo que en realidad hace es sólo mejorar la eficiencia técnica de las organizaciones, sin que hasta el presente exista evidencia de que se realice un cambio significativo de su naturaleza o su proceder. En este contexto, existen estudios que señalan que aquellos gobiernos cuya naturaleza es autoritaria utilizan la tecnología para controlar el acceso a la información con el propósito de monitorear el comportamiento de los ciudadanos y aumentar así el control político del régimen (Wong y Welch, 1998, citado en Sour-Vargas, 2007:614).

A la luz de los argumentos descritos, la interrogante de si puede el gobierno electrónico mejorar los niveles de transparencia – entendida como la obtención de información de las entidades públicas y representantes políticos, para su escrutinio y posterior sujeción a mecanismos de rendición de cuentas – permanece todavía sin ser contestada para el caso de México, ya que como se adelanto líneas arriba, para cambiar la transparencia es necesario modificar el entorno institucional y las características de las organizaciones; de acuerdo a este supuesto, para que la transparencia funcione, es necesario cambiar primero la naturaleza y prácticas de las instituciones mexicanas, dependencias y servidores públicos (Sour-Vargas, 2007:5).

Aunque el anterior argumento es válido, también es cierto que la incorporación de la transparencia a la vida pública, como mecanismo para validar las acciones de los gobiernos en los tres órdenes, ha acaparado la atención no sólo la atención de los principales círculos políticos y académicos, sino también de importantes sectores de la población, que ven en esta práctica una posibilidad para modificar los abusos de poder, y tener una mejor comunicación con los gobernantes. Es decir, como se mencionara arriba, crear una nueva relación entre la ciudadanía y el gobierno. Por tanto, esta línea de pensamiento se articula sobre la base de una de las dimensiones más importantes de la calidad de las democracias latinoamericanas que es la

*responsiveness* (responsabilidad) y que a pesar de sus múltiples traducciones sugiere cierto grado de corresponsabilidad.

Para el caso mexicano, la transparencia no escapa a esta noción de “responsabilidad”, ya que implica “la aptitud del gobierno para responder a las preferencias de los ciudadanos” (Dahl, 2002:13). De acuerdo a Mikel Barreda (2011:273), el análisis de la *responsiveness* requiere prestar atención a la manera en que se estructuran las preferencias políticas de los ciudadanos, a la forma en que éstas son agregadas institucionalmente (resultados electorales, formación de gobiernos, etc.) y, finalmente, a cómo tales preferencias se traducen en políticas públicas. De esta manera, y abordando esta noción desde la perspectiva metodológica, el análisis de la calidad de transparencia de los portales de gobierno electrónico, tomará como base para su medición algunos componentes de los modelos europeos analizados con anterioridad.

De esta manera, el modelo que se propone para esta segunda dimensión de la transparencia será de naturaleza ecléctica; toma como base la técnica metodológica del observatorio *Sunshine Review* en Estados Unidos, cuya labor es realizar una lista de verificación de 10 puntos<sup>18</sup> bajo la consigna de si cumple estos requisitos, entonces es transparente. Asimismo, este observatorio proporciona una clasificación de la información dependiendo de su grado de cumplimiento, a saber: a) presente; b) incompleta; y c) ausente.

Otorgando una clasificación de A si cumple con los diez puntos, de B si cumple con 9 puntos, de C si cumple con 8, y así sucesivamente hasta llegar a la letra K, que significa que el portal de gobierno es 0 transparente. La información incompleta cuenta como valor ausente. Utilizando

---

<sup>18</sup> La lista de verificación se compone de los siguientes puntos: a) presupuesto actual; b) información de reuniones y noticias (actas y acuerdos); c) información de los representantes públicos; d) lista de administrativos; e) servicios e información en línea, accesible y descargable; f) información de auditorías y sus resultados; g) información de convenios, contratos y licitaciones; h) asociación con grupos de interés (*stakeholders*); i) atención de solicitudes en línea; y j) información de finanzas y cobro de impuestos.

este mismo fundamento, se busca que el modelo a proponer, no solamente incluya los 10 puntos de verificación del observatorio norteamericano, sino que además se agreguen 4 principios condensados de los modelos europeos y que miden o evalúan la presencia de la corresponsabilidad del gobierno en cuestión.

De esta manera, se pretende que estos principios o directrices, al igual que la lista de verificación, obtengan un valor numérico en una escala que oscilará entre 1 cuando se encuentre presente, en 0.5 cuando se perciba incompleto y en 0 cuando esté ausente. De esta manera, el valor máximo que puede obtener esta suma de principios será de “responsabilidad” cuando los valores sumados sean de 3 y 4; “medianamente interactivo” cuando los valores sumen entre 1 y 2; y por último “nada responsable” cuando el valor sea igual a 0.

Una vez explicada la parte metodológica de los valores numéricos se mencionan a continuación los principios sujetos a evaluación: 1) El gobierno promueve activamente información sobre políticas, programas y servicios; 2) los gobiernos promueven más información a la población para darle mayor visibilidad y control de los servicios otorgados; 3) los gobiernos son regulares en reportar los resultados obtenidos, debido a que publican información sobre su desempeño; y 4) los gobiernos identifican y resuelven quejas de los usuarios y los asuntos de manera eficiente, mientras aseguran la visibilidad, la accesibilidad y la responsabilidad de dichos procesos.

A continuación se presenta el cuadro completo de la evaluación del gobierno electrónico que incluye por un lado la lista de verificación de gobierno; de esta manera el cuadro está dividido en dos partes, una de observancia de los requisitos mínimos de el sitio *web* en cuestión, y por otro lado, la corresponsabilidad del gobierno en la presentación de la información conocido en inglés como *responsiveness*.

**Cuadro 12. Modelo de evaluación del gobierno electrónico**

Lista de verificación de gobierno electrónico	Presente, incompleto o ausente	Corresponsabilidad del gobierno (presente, incompleto y ausente)	
Presupuesto actual	✓	1. El gobierno promueve activamente información sobre políticas, programas y servicios. Y los ciudadanos están educados para precisar sus necesidades y hacer mejores elecciones sobre los servicios que se eligen.	0.5
Información de reuniones (actas y noticias)	✓		
Información de los representantes públicos	✓		
Lista de administrativos responsables	✓	2. Los gobiernos promueven más información a la población para darle mayor visibilidad y control de los servicios otorgados, como es el caso de un correcto control de gestión.	0
Servicios e información en línea.	✓		
Información de auditorías y sus resultados	✓		
Información de convenios, contratos y licitaciones	✓	3. Los gobiernos son regulares en reportar los resultados obtenidos, debido a que publican información sobre su desempeño, mostrando que los objetivos establecidos se cumplen permitiendo a los ciudadanos evaluarlo.	1
Información de vinculación con los grupos de interés	✓		
Servicios en línea	✗	4. Los gobiernos identifican y resuelven quejas de los usuarios y los asuntos de manera eficiente, mientras aseguran la visibilidad, la accesibilidad y la responsabilidad de dichos procesos. Los usuarios tienen formas transparentes y accesibles de identificar y dar seguimiento a las solicitudes de los ciudadanos	0.5
Información de finanzas y cobro de impuestos	⊙		
	C <sup>19</sup>		2
<b>*Evaluación final:</b>		<b>Transparente</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el modelo medición de la transparencia que busca operacionalizar el concepto de *responsiveness* conjunta técnicas cualitativas de percepción y métodos cuantitativos que le otorgan a este esquema valores alfanuméricos. Así, después de examinar la lista de verificación de los 10 puntos, se genera una puntuación en forma de letra [en este caso C] que sumada al valor numérico de la responsabilidad del gobierno [número 2], conforma una clave

<sup>19</sup> La letra C en este caso equivale a una calificación de 8 puntos cumplidos.

alfanumérica [C2] que será cotejada con una tabla previamente estratificada por colores, y en donde esos valores alfanuméricos se convierten en la evaluación final del gobierno electrónico, como se muestra a continuación:

**Cuadro 13. Tabla estratificada por niveles de transparencia**

A4	B4	C4	D4	E4	F4	G4	H4	I4	J4	K4
A3	B3	C3	D3	E3	F3	G3	H3	I3	J3	K3
A2	B2	C2	D2	E2	F2	G2	H2	I2	J2	K2
A1	B1	C1	D1	E1	F1	G1	H1	I1	J1	K1
A0	B0	C0	D0	E0	F0	G0	H0	I0	J0	K0

Fuente: Elaboración propia

	Muy transparente
	Transparente
	Suficientemente transparente
	Sin transparencia
	Opacidad total

#### 4.4.1 Nota metodológica final

La mayor parte de los estudios sobre transparencia realizados desde las entidades gubernamentales concentran su atención en el cumplimiento de la información de oficio que por ley debe ser difundida a la ciudadanía, generando con ello modelos muy acartonados de medición que no van más allá de una lista de verificación y el registro del número de solicitudes atendidas bajo los plazos contemplados por la ley. Como se ha señalado, esto plantea limitaciones importantes a la hora de analizar y evaluar la calidad de la información

(transparencia) otorgada por los sujetos obligados (entidades gubernamentales); por ello, esta investigación ha optado por una aproximación más amplia, que incorpora también el control de la acción del poder político, sobre la base de estudios elaborados desde las organizaciones de la sociedad civil, cuyos observatorios de transparencia, han impulsado esquemas de medición distintos a los tradicionales.

De esta manera, se pretende no sólo conformar un modelo de medición que evalúe otros aspectos de la transparencia; en este caso se trata otras dimensiones de análisis como son la rendición de cuentas horizontal y de *responsiveness* o responsabilidad, esta última a través de la evaluación del gobierno electrónico de las entidades gubernamentales. Al respecto, aunque se mantiene una lista de verificación de elementos que debe contener el sitio electrónico, también se toma en cuenta una serie de principios que le otorgan al modelo un plus metodológico, que revisa la parte concerniente a la responsabilidad de la entidad gubernamental analizada.

Así, se trata de un modelo que resulta adecuado para examinar entidades gubernamentales, como son los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, municipios, partidos políticos, e incluso organizaciones de la iniciativa privada, dado que es una propuesta flexible con un esquema de evaluación accesible. Como se mencionó, las limitaciones metodológicas de esta propuesta de modelo son variadas y fluctúan desde inconvenientes al acceso a ciertos sectores de la población hasta problemas de obtención de datos durante el proceso del levantamiento de encuestas, entre otros.

De esta manera, el modelo representa un método simple de obtener información sobre la medición de la transparencia, examinando otras dimensiones que hasta el momento no habían sido analizadas, o al menos no impulsadas desde las entidades gubernamentales. De esta manera

se genera un aporte distinto a la literatura de la transparencia, toda vez esta investigación realizó una revisión amplia, tratando de identificar las principales corrientes que estudian esta noción, al tiempo que se buscó proponer mediante un modelo la operacionalización del concepto, generando a su vez, una nueva línea de estudio que podría llegar a explorarse con amplitud.

Asimismo, este modelo ha tratado desde el principio encontrar una relación, que en su momento ha sido revisada por otros autores en la literatura pertinente, y que vincula transparencia-democracia. En otras palabras, identificar si efectivamente, la apertura de información desde el gobierno (transparencia) y la subsecuente rendición de cuentas, genera más y mejores condiciones para la democracia mexicana. O por el contrario, como argumentara Sour-Vargas (2007) líneas arriba, la transparencia por si misma no es suficiente para cambiar el entorno mexicano, sino que sería necesario primero modificar el entorno institucional y las características de las organizaciones.

## **Conclusiones**

La transparencia se ha convertido en un tema central de los estudios de la ciencia política, sobre todo, en fechas recientes se hace evidente que la apertura de la información pública es considerada un elemento esencial en las democracias modernas, siendo que contar con un mecanismo que otorgue a los ciudadanos información sobre las acciones gubernamentales, contribuye a reducir el ejercicio arbitrario de la autoridad política y administrativa; en otras palabras, proporciona a la ciudadanía una herramienta efectiva de control del poder público sobre las prácticas discrecionales.

No obstante, debido al carácter multidimensional que engloba el concepto de la transparencia, el proceso de apertura de la información pública se ha desarrollado de manera paulatina en las democracias contemporáneas, aunque sus antecedentes se pueden rastrear a los albores de los primeros Estados liberales y gobiernos democráticos con una intensidad menor. Cabe señalar, sin embargo, que su esencia más fundamental se ha mantenido hasta el día de hoy: abrir la información de las acciones gubernamentales al escrutinio de los gobernados, para un mayor control de las acciones públicas.

Por consiguiente, la literatura en esta materia es variada toda vez que ha permeado diversas áreas que componen las ciencias políticas, tales como la administración pública y las políticas públicas, siendo los organismos internacionales y financieros los que mayor impulso han proporcionado a este concepto. Sobre todo, por la necesidad de depurar a los entes financieros de la corrupción que los aquejaba mediante un mecanismo de control y que proveyera al mismo tiempo, de una mayor credibilidad de gestión en el manejo del dinero, así como en sus principales procedimientos.

Desde esta perspectiva, la transparencia constituye un componente de la democracia que nace como consecuencia de una necesidad de tipo económico, siendo que la piedra de toque que desató este proceso – que posteriormente se filtró al ámbito gubernamental – fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor información sobre las entidades financieras a partir de las regulaciones de cada país. Este argumento se refuerza con el hecho de que son los organismos económicos internacionales – véase OCDE y Banco Mundial – los principales promotores de mejorar las prácticas de transparencia.

Al respecto, dichos organismo internacionales argumentan que la transparencia sirve como instrumento en la rendición de cuentas, control en la discrecionalidad de los gobernantes, como un mecanismo para reducir la corrupción, como impulsor de mejoras en las políticas públicas y contribuye para promover una mayor participación ciudadana. Sin embargo, desde el punto de vista de la democracia, esta herramienta por si misma no es suficiente, sino que debe ser reforzada con el ejercicio de un adecuado marco de rendición de cuentas que permita mejoras en el desempeño de la función pública.

De lo anterior se desprende que uno de los mayores problemas de las democracias contemporáneas radica en el combate a la corrupción, situación que afecta de manera importante a los países de América Latina y aquéllos en vías de desarrollo. Así, el fenómeno de la corrupción no ha sido ajeno a México, empero con la entrada de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública impulsada por el presidente Vicente Fox Quesada en 2002, se ha buscado erradicar su incidencia mediante mecanismos de transparencia en las acciones gubernamentales.

De manera progresiva, la transparencia en México se sumó con mayor frecuencia a espacios de discusión, antes exclusivos, para abordar temas relacionados con políticas públicas, gobernabilidad, prestación de servicios públicos, desarrollo institucional y democracia. Si bien, en un primer momento, se consideraba que los gobiernos para alcanzar sus objetivos fundamentales debían ser eficientes y eficaces, a partir de la nueva realidad democrática, se debe cumplir con una mayor apertura hacia la sociedad, donde se garantice a cualquier ciudadano el acceso a la información de las principales instituciones.

Una importante característica de la transparencia es su estrecha relación con la rendición de cuentas, como resultado de su labor complementaria. En este sentido, la rendición de cuentas, se entiende como un sistema que estimula, por una parte, que el funcionario presente públicamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dote a la ciudadanía con mecanismos para evaluar el desempeño del servidor público, siguiendo a Guillermo O' Donnell, se puede hacer una distinción entre dos tipos de rendición de cuentas: una vertical y otra horizontal.

Mientras la rendición de cuentas vertical, presupone que en un marco democrático de elecciones libres y competitivas, a través de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por los ciudadanos, quienes a su vez, por medio del voto aprueban o desaprueban el desempeño de los gobernantes, la rendición de cuentas horizontal supone la existencia de controles entre las distintas agencias gubernamentales; es decir, hace referencia al sistema de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para equilibrar el uso del poder discrecional.

Es en este contexto de apertura a la información, el concepto de transparencia comienza a ganar terreno no sólo en el discurso de los actores gubernamentales ni el imaginario social, ya que se

debe recordar que el asunto de eliminar la opacidad de las actividades burocráticas es una vieja demanda de la ciudadanía, sino que el concepto ahora es objeto de estudio de la ciencia política, desde un enfoque multidisciplinar. No obstante, es en la literatura sobre la democracia donde cobra mayor fuerza el uso de esta herramienta en beneficio de una ciudadanía informada y con mayor participación.

Si bien, el desarrollo de la transparencia a nivel internacional fue impulsado mayormente por los organismos internacionales arriba mencionados, en el caso específico del México, el avance de este concepto fue integrado y adaptado rápidamente en un marco de transición democrática de un gobierno que hasta ese entonces había sido de oposición. Es decir, si bien su desarrollo no sobrepasa una docena de años desde su instauración en 2002, los estudios se han multiplicado de manera importante, y su implementación en los gobiernos ha sido profunda e intensa, aunque valdría la pena aclarar no satisfactoria para la ciudadanía, puesto que aún la calidad de la información resulta insuficiente y limitada.

Así en términos muy generales, esta investigación surge a partir de la observación de una problemática concreta, como es la falta de mecanismos satisfactorios de medición de transparencia en el ámbito gubernamental, así como en algunos modelos empresariales que utilizan criterios dispares para evaluarla, sin dar paso a un sistema efectivo que eleve la calidad de la información. Con base en la consulta de literatura teórica y empírica realizada en este trabajo, se puede inferir que en el caso de México, son las organizaciones de la sociedad civil las que han realizado los trabajos más exhaustivos para medirla.

Así, después de realizar una revisión bibliográfica de la literatura en la materia, se logró identificar algunas corrientes de pensamiento, que han logrado integrar dicha información,

aunque no existan aún estudios que la sistematicen. Si bien, no se puede hablar de escuelas de pensamiento consolidadas, al menos existe un esfuerzo disciplinar por ampliar los estudios de la transparencia y una búsqueda de metodologías para generar nuevo conocimiento. De esta manera, los estudios se desarrollan a partir de cuatro perspectivas como son democracia, corrupción, política económica y enfoque organizacional.

Con base en estas corrientes de pensamiento se logró distinguir, de igual forma, que son la perspectivas de la democracia y la corrupción, la de más amplio desarrollo, toda vez que en el caso de la primera el vínculo con la democracia representa desde el imaginario social un aumento en la legitimidad del gobierno *per se*, aunque en la práctica no signifique un gobierno más democrático. Mientras en la segunda corriente, los diversos estudios señalan que efectivamente existe evidencia de la disminución de la corrupción, aunque no de manera significativa, sí evidente respecto a los esquemas donde prevalece la opacidad del gobierno y sus actividades.

A pesar de haber realizado durante esta investigación una comparativa entre los diversos modelos de transparencia, tomando como base aquéllos de las democracias consideradas como emblemáticas en el mundo occidental como son la estadounidense y de algunos países escandinavos, este ejercicio no logró dilucidar por qué siguen siendo las organizaciones de la sociedad civil las que poseen registros y modelos más acabados de medición de la transparencia. Al respecto, pudiera inferirse que a mayor transparencia de las acciones gubernamentales el control de las elites hacia la ciudadanía se reduce.

Sin embargo, dentro de los principales hallazgos de esta investigación se encontró que los indicadores de transparencia de los diversos observatorios revisados en países de origen

mayormente europeo, son seleccionados en razón de los resultados esperados y en gran parte, por las características de los gobiernos en cuestión. Es decir, en contextos de democracias europeas donde el factor de la corrupción se encuentra presente de manera moderada, las metodologías revisadas se orientan hacia la entrega de servicios óptimos por parte de los gobiernos y menos hacia el control de la corrupción como en América Latina.

En otras palabras, los métodos de medir la transparencia en Europa, se concentran en áreas de interés similares, como son el servicio al cliente, la satisfacción en la entrega de algún bien o servicio público, la apertura del gobierno hacia las solicitudes de los ciudadanos, la accesibilidad de la información y la rendición de cuentas, supone por tanto, la utilización de la transparencia como herramienta técnica de medición del desempeño de los gobiernos y satisfacción ciudadana, y no como una condición de la democracia. Mientras en Latinoamérica prevalece como una herramienta retórica de legitimación de gobiernos, o bien como una condición de un régimen más democrático.

En síntesis, las democracias europeas concentran su atención de transparencia en la satisfacción de la sociedad, desde un enfoque como usuarios y no como ciudadanos, puesto que se estima que en este tipo de regímenes europeos la participación política de la ciudadanía es más activa e informada, y por ende, los indicadores se orientaran a la búsqueda del buen desempeño del gobierno y sus servicios. En contraparte, en los regímenes latinoamericanos existe una orientación de la transparencia hacia el combate a los gobiernos cerrados, pero principalmente a disminuir los grados de corrupción que prevalecen en las instancias representativas, de gobierno y en la misma sociedad.

En esta misma línea de análisis, se encontró que existen organismos internacionales que han elaborado sus propios esquemas de medición de la transparencia, en este caso desde el enfoque de índices compuestos de corrupción como son Transparencia Internacional y el Banco Mundial. Mientras el primero mide la corrupción en los países en el sector público, el segundo identifica la misma problemática con un espectro más amplio. Si bien existen pros y contras en la construcción de ambos índices, los datos proporcionados por el índice del Banco Mundial son más consistentes en su contenido y formas.

De modo similar, a nivel nacional los resultados del análisis efectuado desde los diferentes estudios del sector público y privado de la transparencia, muestran que sólo algunas organizaciones de la sociedad civil de un número determinado que se analizó (en total 13 sitios *webs* dedicados al estudio de la transparencia) poseen índices de medición de la transparencia; dentro de este reducido universo de organismos se encontró que sólo 3 entidades (Transparencia Mexicana, Fundar y Gesoc), cuentan con indicadores pertinentes para el análisis de esta investigación.

Después de analizar la metodología de cada uno de los tres indicadores se obtuvo que mientras el índice de Transparencia Mexicana muestra la frecuencia de la corrupción en las entidades federativas a partir de la evaluación en trámites y servicios, el indicador empleado por Fundar hace una valoración del ciclo presupuestario en los gobiernos, como una medida para que el ejercicio del dinero público sea realizada de manera eficiente, efectiva y honesta. Dentro de este apartado, vale mencionar que el último índice analizado (Gesoc) es un indicador compuesto cuya orientación se enfoca más al análisis corporativo, más que a un efectivo manejo de la transparencia en instituciones o el ámbito gubernamental.

Por tanto, la presente investigación brinda un panorama general de las formas en que se ha medido la transparencia desde las organizaciones de la sociedad civil, evidenciando un desarrollo de metodología breve y limitado, pero con un espectro de alcance más amplio que los que ofrecen las dependencias gubernamentales en México. Con especial énfasis cabe decir que los organismos encargados de vigilar y observar el cumplimiento de la transparencia como es el IFAI a nivel federal, y los respectivos organismos locales, en su mayoría utilizan un esquema simple y limitado de solicitudes recibidas y contestadas, relegando otras dimensiones sustantivas de carácter evaluativo.

A juicio propio, los planteamientos de observación de estas dos perspectivas – gubernamental y desde la sociedad civil – no son excluyentes, sino por el contrario resultan ser colindantes y complementarias; los énfasis son distintos en ambos enfoques. Mientras en el primero se busca destacar la eficiencia del modelo gubernamental para dar respuesta a las solicitudes ciudadanas y con ello evidenciar la apertura a la información pública, los modelos desde la sociedad analizan algunas de las cuestiones sustantivas de la transparencia, orientada hacia la cooperación entre sociedad y gobierno, donde las acciones gubernamentales son expuestas y la observancia del control de poder es primordial por parte de la ciudadanía.

En esta tesitura, uno de los objetivos principales de esta investigación se propuso en términos de cómo podía ser medida la transparencia considerando los diversos modelos de medición de la transparencia estudiados en otras partes del mundo y México, tomando como punto de partida, el estudio de caso de un ente local encargado de vigilar la observancia de los preceptos básicos de la transparencia en San Luis Potosí. De esta manera se optó por analizar el esquema evaluativo de la CEGAIP, dando como principal hallazgo un esquema limitado de medir la

transparencia en la entidad, siendo la base de este modelo el cumplimiento de la ley estatal respectiva, y el número de solicitudes de información respondidas.

De acuerdo a la información proporcionada por el área de capacitación de la CEGAIP, y con base en la revisión del respectivo marco jurídico, la estructura de evaluación de la transparencia en este organismo está orientada hacia 2 áreas principalmente: la evaluación de la información pública que debe difundirse de oficio por parte de los sujetos obligados contemplada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí; así como la estadística del número de solicitudes de información atendidas, aunque vale la pena aclarar que esta última se encuentra concentrada en la primer área.

Así en términos muy generales, la investigación no solamente realizó la evaluación del modelo de la CEGAIP para mostrar su dinámica y resultados, sino que de manera implícita se buscó subsanar aquellas omisiones en materia de calidad de la transparencia y aspectos más sustantivos como la “responsabilidad” de los gobiernos. Por consiguiente, la principal aportación de esta investigación al cuerpo de conocimiento existente, se traduce en la propuesta metodológica y operativa de un modelo que retoma algunos elementos estudiados, para presentar un esquema de medición para instituciones del sector público y privado.

El modelo propuesto contempla dos aspectos de la transparencia como es la medición de la corrupción mediante la evaluación de trámites en dependencias gubernamentales susceptibles a este tipo de prácticas, de donde se desprende un esquema más flexible y menos anquilosado de la transparencia, y un segundo aspecto que extrae un indicador de transparencia basado en la información proporcionada a través de el portal de Internet de cada una de las entidades a

explorar. El resultado es un indicador alfanumérico que integra dos aspectos importantes de la transparencia: la rendición de cuentas y el nivel de responsabilidad.

Así, se trata de un modelo adaptable para examinar entidades gubernamentales, como son los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, municipios, partidos políticos, e incluso organizaciones de la iniciativa privada, dado que es una propuesta flexible con un esquema de evaluación accesible. Como se mencionó, las limitaciones metodológicas de esta propuesta de modelo son variadas y fluctúan desde inconvenientes al acceso de Internet de ciertos sectores de la población hasta problemas de obtención de datos durante el proceso del levantamiento de encuestas, entre otros.

En este sentido, el modelo presentado no ha sido puesto en funcionamiento dentro de alguna institución o dependencia gubernamental que permita obtener datos concretos sobre el funcionamiento de éste, en primer lugar, por la naturaleza misma de la investigación que se mantuvo orientada a una revisión de la literatura de la transparencia en el aspecto teórico, priorizando la comparación de modelos metodológicos, y en segundo lugar, pero no por ello menos importante, la limitante que representó la extensión establecida de la investigación así como el tiempo que debiera ser utilizado para obtener una muestra significativa del número de dependencias o instituciones revisadas para llegar a una evaluación del modelo.

De esta manera, a la luz de los argumentos descritos y los resultados obtenidos en este documento, se puede afirmar que el concepto de la transparencia se encuentra todavía en un plano de consolidación, toda vez que aún existen diversas líneas de investigación que no han sido del todo estudiadas, ni enteramente analizadas. Tal y como se mencionó en el capitulo, el tema de la transparencia figura como un tema frecuente al interior del debate sobre la

democracia, sin embargo, aún genera más dudas que certezas, siendo la medición de la misma un tema pendiente dentro de la ciencia política.

Si bien, poco a poco la calidad de la información en México ha ido en aumento, optimizando los sistemas de transparencia mediante los cuales la ciudadanía accede a uno de los derechos constitucionales supremos, y considerado como un componente esencial de la democracia, aún se mantienen los resultados insatisfactorios. A este respecto, el problema apunta a una falta de cultura de la transparencia, producto de años de historia de los regímenes autoritarios que señalan que a mayor información de la ciudadanía, el ejercicio del poder se verá obstaculizado por los grupos antagónicos o que simplemente no están de acuerdo con el proceder del gobierno en turno.

Luego entonces, se puede inferir que la falta de una cultura de la transparencia en México, se debe principalmente a lo que anteriormente se describió como la paradoja de la democracia, es decir, la promoción de mejoras en los cuerpos normativos e institucionales del país, para regular el acceso al poder, sin la concesión de un canal real de participación de la sociedad en los asuntos del Estado. Vale mencionar, que mayormente son las organizaciones de la sociedad civil quienes han desempeñado un papel primordial en el impulso de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, permitiendo una apertura del sistema democrático del país, aunque todavía incipiente.

En síntesis, México ha logrado insertarse de manera genuina en el estudio de la transparencia desde el ámbito académico y la acción gubernamental. Si bien, en este último rubro el avance no ha sido significativo producto de la resistencia de los gobiernos a abrir por completo sus gestiones al escrutinio público y a que en la práctica, mayor poder a la ciudadanía genera un

menor control de las élites, en el plano académico es evidente el avance en los estudios sobre qué es la transparencia y cómo se busca medirla. Futuros trabajos podrían ahondar sobre la propuesta presentada en este documento, mientras el estudio de la transparencia avanza gradualmente, sin presentar grandes cambios en su concepto ni en su medición.

## Anexos

### Anexo 1. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010



Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010  
de Transparencia Mexicana

#### Resultados nacionales por entidad federativa

Posición	Entidad federativa	INCBG 2001	INCBG 2003	INCBG 2005	INCBG 2007	INCBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	**Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	**Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
	<b>NACIONAL</b>	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

## Anexo 2. Resultados nacionales por trámite



Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010  
de Transparencia Mexicana

### Resultados nacionales por trámite

Posición	Trámite o servicio	INCBG 2001	INCBG 2003	INCBG 2005	INCBG 2007	INCBG 2010
1	Pago de predial	1.6	1.4	0.3	0.3	0.692
2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	-	-	1.5	0.7	0.744
3	Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	1.5	0.836
4	Obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar	3.9	3.0	3.0	2.0	1.544
5	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etcétera	5.9	2.8	3.0	2.8	2.145
6	Conexión de teléfono	3.0	3.9	2.6	2.1	2.237
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8	3.3	2.7	2.9	3.489
8	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etcétera	8.5	6.3	6.1	6.1	5.020
9	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	5.0	3.2	3.6	3.5	5.608
10	Obtener o acelerar el pasaporte en SRE	6.4	5.1	5.4	3.0	6.360
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	9.4	8.1	8.1	7.0	6.367
12	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8	8.6	7.7	7.7	6.734
13	Conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7	8.3	9.4	9.9	7.066
14	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7	3.4	4.9	3.1	7.067
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio	10.0	7.9	6.7	6.6	7.117
16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7	3.3	4.8	6.9	7.301
17	Ingresar a trabajar al Gobierno	-	-	6.2	6.1	7.424
18	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad	-	-	7.1	3.8	8.040
19	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital	4.3	2.5	5.7	3.2	8.679
20	Obtener la licencia para conducir	14.5	11.9	10.9	10.6	9.159
21	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento	-	-	6.7	9.7	9.867
22	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etcétera	12.0	9.3	11.6	10.9	10.407
23	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1	9.2	9.8	10.0	11.327
24	Aprobar la verificación vehicular	14.5	11.5	13.3	17.1	12.984
25	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.8	13.2	13.9	15.1	13.072
26	Llevar o presentar un caso en un Juzgado	15.4	10.8	15.0	14.7	14.706
27	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9	11.3	10.7	14.9	15.301
28	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.0	24.4	22.8	27.1	21.973
29	Trabajar o vender en la vía pública	18.7	16.0	23.4	17.5	22.919
30	Evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un	28.3	21.3	23.6	24.1	23.226
31	Recuperar su automóvil robado	30.3	26.0	28.9	24.0	24.644
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3	28.8	28.306
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del	57.2	53.3	60.2	50.1	59.689
34	Estacionar en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0	45.9	53.1	58.2	60.964
35	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0	56.2	68.036
	<b>NACIONAL</b>	<b>10.6</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10.0</b>	<b>10.3</b>

### Anexo 3. Categorías de modelo Gesoc

1. Visión Estratégica	La empresa establece en su estrategia de negocios objetivos en los ámbitos económico, social y ambiental que están estrechamente vinculados a su core Business y que se derivan de una lectura de las tendencias de su entorno y de los actores relevantes que la influyen. Se establecen previsiones directivas para desplegar la estrategia.
2. Relación con grupos de interés	La empresa identifica a sus grupos de interés de forma clara y precisa, establece vías de comunicación con los mismos para recoger sus expectativas y demandas – las cuales preces e incorpora en su estrategia de negocio – para rendir cuentas a los mismos.
3. Gobernanza corporativa	La empresa establece un claro compromiso con la sustentabilidad corporativa desde su máximo órgano de dirección al incorporar consejeros independientes que informen y participen e la decisión de la estrategia de negocios a partir de perspectivas e intereses distintos a los de los accionistas; así como al atribuir responsabilidades precisas en materia de sustentabilidad desde su Consejo Directivo.
4. Desempeño	La empresa establece previsiones de implementación, monitoreo y evaluación, traducidos en sistemas, políticas, programas, etc. para observar el cumplimiento de los objetivos económicos, sociales y ambientales previstos en su estrategia. Para esto, la empresa puede adoptar estándares o lineamientos internacionales o nacionales que orienten su actuación. Hay un involucramiento de los mandos superiores y de ejecutivos particulares en este proceso y se determinan compensaciones basadas en resultados de sustentabilidad.
5. Comunicación	La empresa comunica de forma pública los resultados de su desempeño en sus dimensiones económica, social y ambiental a partir de información relevante y actualizada, cuya veracidad y objetividad es sometida a entidades o públicos externos a la empresa que emiten una valoración al respecto.

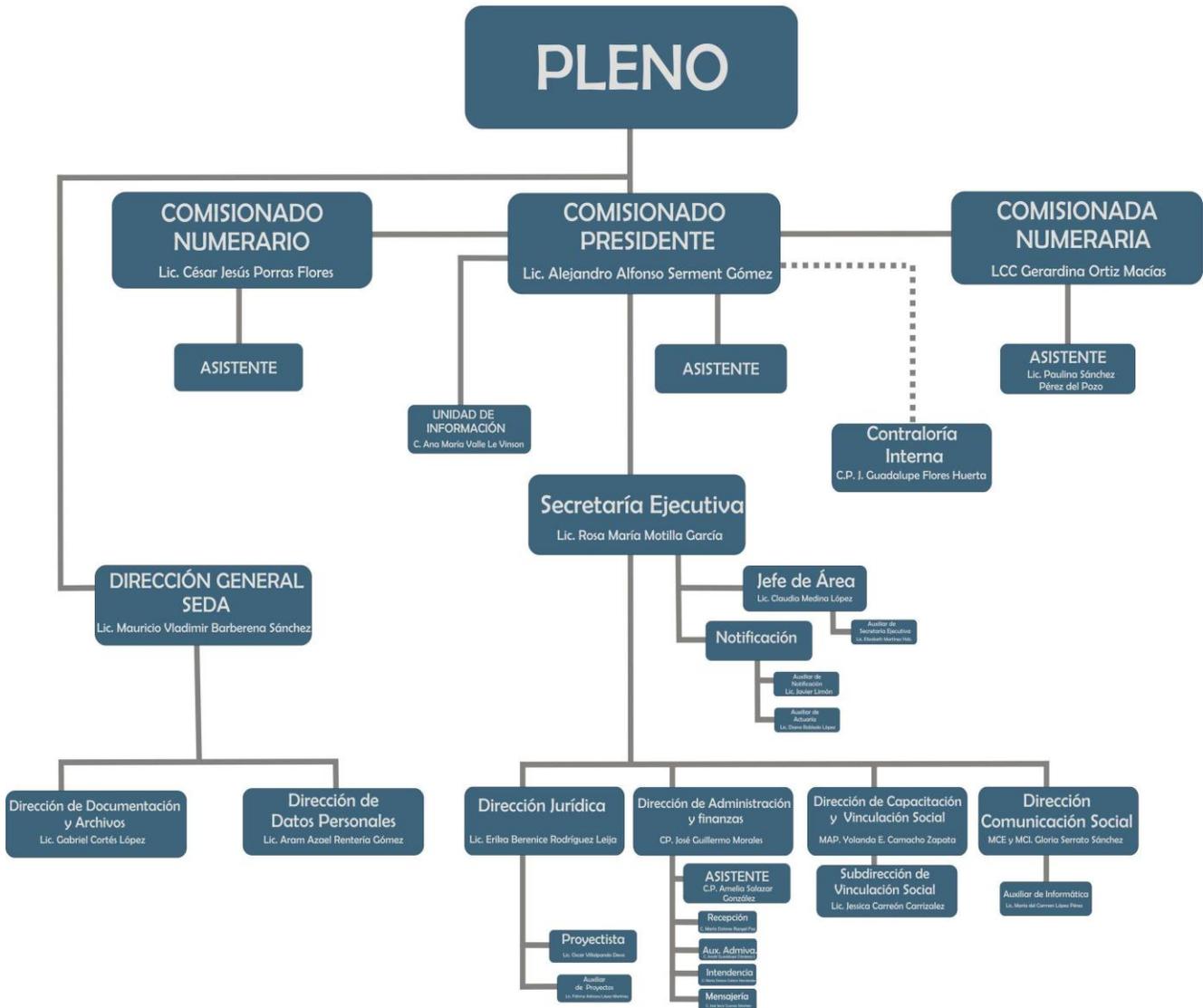
#### Anexo 4. Elementos de gestión del modelo Gesoc

Visión estratégica	1. La empresa utiliza información sobre su contexto social, económico y ambiental para definir sus estrategias.
Relación con grupos de interés	2. La empresa incluye las expectativas y/o demandas de sus grupos de interés en sus objetivos de sustentabilidad.
Relación con grupos de interés	3. La empresa implementa mecanismos de interacción con los diferentes grupos de interés, para mantener comunicación sobre los temas de sustentabilidad.
Gobernanza Corporativa	4. La empresa implementa mecanismos de interacción con los diferentes grupos de interés, para mantener comunicación sobre los temas de sustentabilidad.
Gobernanza Corporativa	5. Los integrantes del máximo órgano de gobierno tiene responsabilidades definidas para procurar la sustentabilidad en la operación de la empresa y, en su caso, en las filiales de la misma.
Gobernanza Corporativa	6. La empresa describe las funciones del máximo órgano de gobierno incluyendo el proceso de toma de decisiones.
Desempeño	7. La empresa integra en sus procesos de gestión, criterios de autorregulación, principios internacionalmente aceptados y/o estándares de actuación, que le permiten prevenir y administrar riesgos.
Visión estratégica	8. La empresa ha establecido estrategias y/o líneas de negocio en función de los riesgos y oportunidades asociados con su sustentabilidad.
Visión estratégica	9. La empresa establece objetivos y/o compromisos para generar impactos favorables de mediano y largo plazo.
Desempeño	10. La empresa ha delegado en ejecutivos de áreas clave, responsabilidades específicas para dar seguimiento a las estrategias de sustentabilidad.
Relación con grupos de interés	11. La empresa establece alianzas con otros sectores (gobierno y sociedad civil), además de gremiales.
Visión estratégica	12. La empresa ha desarrollado sistemas de trabajo, programas y proyectos, para responder a sus objetivos prioritarios de sustentabilidad.
Visión estratégica	13. La empresa tiene códigos, políticas y procesos (marco normativo interno) que soporten las acciones de sus sistemas de trabajo, programas y proyectos.
Comunicación	14. La empresa publica y da acceso a la sociedad en general, sus códigos, políticas y procesos.

Desempeño	15. La empresa exhibe datos actualizados sobre su desempeño social, ambiental y económico, de forma comparable.
Desempeño	16. La empresa monitorea sus metas de desempeño en materia de sustentabilidad.
Desempeño	17. La empresa evalúa el grado de cumplimiento de sus objetivos de sustentabilidad, reconociendo áreas de oportunidad, metas no alcanzadas, impactos o externalidades de sus actividades.
Desempeño	18. La empresa tiene mecanismos para compensar al personal directivo por su buen desempeño en materia de sustentabilidad.
Visión estratégica	19. La empresa valora la rentabilidad de sus diferentes acciones de sustentabilidad.
Comunicación	20. La empresa hace públicos sus resultados en las prioridades que establece la dimensión de Derechos Humanos.
Comunicación	21. La empresa hace público sus resultados, en las prioridades que establece la dimensión de Prácticas Laborales.
Comunicación	22. La empresa hace público sus resultados, en las prioridades que establece la dimensión de Medio Ambiente.
Comunicación	23. La empresa hace público sus resultados, en las prioridades que establece la dimensión de Impacto Económico.
Comunicación	24. La empresa hace público sus resultados, en las prioridades que establece la dimensión de Consumidores/Clientes.
Comunicación	25. La empresa hace público sus resultados, en las prioridades que establece la dimensión de Ética.
Comunicación	26. La empresa hace público sus resultados, en las prioridades que establece en la dimensión de Involucramiento Comunitario.
Comunicación	27. La empresa hace públicas sus posturas ante asuntos de política pública.
Comunicación	28. La empresa hace públicos incidentes como violaciones a sus códigos, quejas de sus consumidores/clientes, multas, sanciones, etc.
Comunicación	29. La empresa hace público el resultado de la evaluación, o procesos de verificación externos, de su reporte de sustentabilidad.
Comunicación	30. La empresa establece compromisos de forma diferenciada para responder a los grupos de interés que identifica o con quienes establece comunicación.

Anexo 5. Organigrama de la CEGAIP

COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE SAN LUIS POTOSÍ



Anexo 6. Cuadro comparativo de órganos locales en México

	Acceso a la información pública	Protección de datos personales	Promoción de derechos de acceso o de cultura de transparencia	Lineamientos para los sujetos obligados	Admón y gobierno interno	Relaciones inter-instit.	Supletoriedad de los municipios	Total
Ags	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
BC	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
BCS	✓	X	✓	X	✓	✓	X	4
Cam	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Chs	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	5
Chh	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Coa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Col	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
DF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Dgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
EdoMex	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
Gto	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	5
Gro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Hgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Jal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Mic	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Mor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Nay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Nleon	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Oax	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Pue	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	5
Qro	X	X	✓	X	✓	✓	X	3
Qroo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
SLP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Sin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Son	✓	X	✓	✓	✓	X	X	4
Tab	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	6
Tam	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Tlax	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
Ver	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7

## Abreviaturas

<b>BM</b>	Banco Mundial.
<b>CEGAIP</b>	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí.
<b>CESPAP</b>	Comisión Social y Económica de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico.
<b>IPC</b>	Índice de Percepción de la Corrupción de <i>International Transparency</i> .
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
<b>IGBM</b>	Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial.
<b>ILTP</b>	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaría de Fundar, A.C.
<b>INCBG</b>	Índice Nacional de Índice Latinoamericano de Transparencia y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana.
<b>ITSC</b>	Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa de GESOC.
<b>LFTAIPG</b>	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

## Bibliografía

- Ackerman, J.M. & Sandoval, I.E. (2005). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparencia No. 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1804/4.pdf>
- Ackerman, B. & Ayres, I. (2008) Transparencia y financiamiento de campañas políticas. En John M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. (282-308). México: Siglo XII.
- Aguilar Rivera, J. A. (2007). *Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de Transparencia 10*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Alonso González, J.R. (2007). *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*. México: CIESAS-IIH-S. Pp. 148
- Alt, E. D., Dreyer D. & Shanna R. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: evidence from the American States, *IMF Staff Papers*, 53(1), 30-57. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/30036021>
- Arellano Gault, D. (2008). Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las 'fallas de la transparencia'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 40 (1). 1- 15. Recuperado de [www.clad.org/portal/...clad/revista-clad-reforma-democracia/...2008/arellano](http://www.clad.org/portal/...clad/revista-clad-reforma-democracia/...2008/arellano)
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 18(2), 265-295. Recuperado de: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XVIII\\_N2\\_2011/03\\_MikelBarreda%28265-296%29.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVIII_N2_2011/03_MikelBarreda%28265-296%29.pdf)

- Berntzen et. al. (2009). State of the Art Review: Transparency Indicators. EGovernment Monitor, *Working Paper 2.1.2.*, Noruega.
- Bobbio, N. (1989). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Broz, L. (2002). Political System Transparency and Monetary Commitments Regimes, *International Organization*, 54 (4), 861-867.
- Caldera, Alex R. (2012). *De la Administración a las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carbonell, M. (2011). Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional. *IIJ-UNAM*, México.
- Camacho, Y. (2012). Entrevista realizada a la Directora de Capacitación en la Cegaip.
- Campuzano Paniagua, G. (2003). La necesidad de la Transparencia en la Administración Pública Mexicana, *Revista de Administración Pública*, 38(1). Recuperado de: [http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_107\\_2003.pdf](http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_107_2003.pdf)
- Carpizo, J. y Villanueva, E. (2001). *El Derecho a la Información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*, México: UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/94/6.pdf>
- CEGAIP (2011). *Manual para la Evaluación de la Información Pública que debe difundirse de Oficio*, San Luis Potosí: Sistema Estatal de Documentación y Archivos, 4-43.
- Cejudo, G. y Ríos Cázares, A. (2010). La rendición de cuentas en el gobierno municipal. En Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Cossío, D. J. R. (2008). Transparencia y Estado de Derecho. En John M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. (100-116). México: Siglo XXI.
- Córdova Vianello, L. & Murayama Rendón, C. (2007). Transparencia y Partidos Políticos. Los casos de *Pemexgate* y Amigos de Fox. En Pedro Salazar (Coord.). *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*. (261-297). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- “Cultura de la transparencia” Página de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/>
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, Rendición de Cuentas, Responsabilidad Gubernamental y Participación Ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4). Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/726/72620404.pdf>
- Fernández, J.A. (2010). Hacia la consolidación de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. Proyecto de Trabajo.
- Fierro Alvérez, F. (2002). La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; naturaleza y su impacto en el futuro democrático de México. *Revista Latina de Comunicación Social*, 5(52), Universidad de la Laguna; Canarias, España 1-6. Recuperado de <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002fierrooctubre5204.htm>
- Fuentes, G., y Güemes Ma. Cecilia et al. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública, una mirada desde la realidad de Latinoamérica, *Revista Enfoques*, 7(11), 55-84.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2012). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, México: Fundar.

- García Jurado., R. (2003). La teoría democrática de Huntington. *Política y Cultura*, 19 (1), 7-24.  
Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/267/26701902.pdf>
- Geerats, P.M. (2002). Central Bank Transparency. *The Economic Journal*, 112, 532-565.  
Blackwell Publishers, U.K. Disponible en <http://www.wm.tu-berlin.de/fileadmin/fg124/geldtheorie/literatur/geraats.pdf>
- GESOC, Agencia para el Desarrollo (2011). *Índice de Transparencia en Sustentabilidad Corporativa 2011. Informe*, México: GESOC-IPADE Business School, Universidad Panamericana.
- González Padilla, R. (2010). *Conceptos, usos y lenguajes de la política. La era de la 'Transparencia': ¿cambio político o giro conceptual?*
- Gordon Rapoport, Sara (2011). Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México, *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, 199 -229.
- Grosseries, A. (2006). Debate: Transparency. *Swiss Political Science Review*. 12(3) 83-133.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2003). Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: Dinero y Democracia. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 6. México: IFE. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc6.pdf>
- Guerrero, J.P. (2005). Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. En Mauricio Merino (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. (46-51). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2006). *Semana Nacional de Transparencia 2006*. México: IFAI

- Kauffman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006, *World Bank Policy Research Working Paper* 4978. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=1424591>
- Kuri, A., Layton, M., & Reyes, C. (2006). *Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC*, Documento de Trabajo, ITAM.
- Lambsdorff, J. G. (2007). The Methodology of the Corruption Perception Index, *Working Paper*, Transparency International and the University of Passau. Disponible en [http://www.icgg.org/downloads/CPI\\_2007\\_Methodology.pdf](http://www.icgg.org/downloads/CPI_2007_Methodology.pdf)
- Lindstedt, C. & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3) 301-322. Recuperado de <http://ips.sagepub.com/content/31/3/301.full.pdf+html>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México. Recuperado de 2010 de: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>
- Mendel, T. (2003a). *Freedom of Information. A Comparative Legal Survey*, UNESCO, New Delhi, India. Recuperado de [http://portal.unesco.org/pv\\_obj\\_cache/pv\\_obj\\_id\\_5FA2D5C26C2FE5692517F888DDB1C8963E990E00/filename/fa422efc11c9f9b15f9374a5eac31c7efreedom\\_info\\_laws.pdf](http://portal.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_5FA2D5C26C2FE5692517F888DDB1C8963E990E00/filename/fa422efc11c9f9b15f9374a5eac31c7efreedom_info_laws.pdf)
- Merino, M. (Ed.). (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI/CIDE.
- Monsiváis A. (Ed.). (2005). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- O' Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, *Nueva Sociedad*, 152, 143-167.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

Platón (1996). *Diálogos*. México: Editorial Porrúa.

Pacheco Bailón, F. (2002). Verdades a Medias: Acerca de la Ley de Transparencia Gubernamental Mexicana. *Revista Latina de Comunicación Social*, 5(51), 1-4. Recuperado de <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002bailonjunio5102.htm>

Peschard, J. (2006) *Transparencia y Partidos Políticos*, Cuadernos de Transparencia No. 8, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Piotrowski, S.J. (2009). Is Transparency Sustainable? *Public Administration Review*. 69(2). 359-361.

Prat, A. (2005). The Wrong Kind of Transparency. *The American Economic Review*, 95(3). Recuperado el 21 de febrero de 2011 de <http://www.jstor.org/stable/4132745>

Rodríguez Zepeda, J. (2004). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia No. 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Rosendorff, B.P. (2004). Democracy and the Supply of Transparency. *Working Paper*, University of Southern California. Recuperado de [www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/rosendorff/Transparency.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/rosendorff/Transparency.pdf)

Rosendorff, B. & Vreeland, J.R. (2006). Democracy and Data Dissemination: the Effect of Political Regime Transparency. *Working Paper*, (1-15). Princeton University. Recuperado de [http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/IPES/papers/RosendorffVreeland\\_S200\\_2.pdf](http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/IPES/papers/RosendorffVreeland_S200_2.pdf)

- Rohwer, A. (2009). *Measuring Corruption: the Transparency International's Corruption Perceptions Index and The World Bank's Worldwide Governance Indicators, Report 3*. Institute of Economic Research at the University of Munich, Germany. Recuperado de <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1192926.PDF>
- Salazar Ugarte, P. (Ed.). (2007). *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*. México: IFAI/UNAM.
- Saba, R. (2004). El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno, *Derecho Comparado de la Información*, No.3, 144-185. Recuperado de: [http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs\\_de\\_interes/cont\\_institucionales/texto\\_saba.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/texto_saba.pdf)
- Schedler, A. (2007). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No.3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schenoni, L.L. (2007). *El concepto de lo político en Nicolás Maquiavelo*, Andamios Revista de Investigación Social, 4(7), 207-226. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/628/62840708.pdf>
- Sour- Vargas, L. (2007). Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6 (23), 613-654.
- Stirton, L. & Lodge, M. (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 28(4), Cardiff University; U.K., 471-489. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3657957>
- UNDP (2008). *A Users' Guide to Measuring Corruption*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042833.pdf>

Ugalde, L.C., (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia en México*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de:  
<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuaderno21.pdf>

Uvalle, R. (2008) Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203), Recuperado de:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42120305>

Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En Mauricio Merino (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. (57-64). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

### **Portales de Internet sobre Transparencia**

<i>eGovernment Economics Project</i>	<a href="http://www.unmic.pt/">http://www.unmic.pt/</a>
<i>E-Government Monitor</i>	<a href="http://www.egovmon.no/en/">http://www.egovmon.no/en/</a>
Fundar, Centro de Análisis e Investigación	<a href="http://fundar.org.mx/index.html/">http://fundar.org.mx/index.html/</a>
GESOC, Gestión Social y Cooperación A.C.	<a href="http://www.gesoc.org.mx/site/">http://www.gesoc.org.mx/site/</a>
México Abierto	<a href="http://www.mexicoabierto.org/">http://www.mexicoabierto.org/</a>
México Transparente	<a href="http://www.mexicotransparente.org.mx/">http://www.mexicotransparente.org.mx/</a>
Norge.no	<a href="http://www.norge.no/">http://www.norge.no/</a>
<i>Overheid.nl Monitor</i>	<a href="http://www.monitor.overheid.nl/">www.monitor.overheid.nl/</a>
Transparencia mexicana	<a href="http://www.tm.org.mx/">http://www.tm.org.mx/</a>
<i>Transparency International</i>	<a href="http://www.transparency.org/">http://www.transparency.org/</a>
Sunshine Review	<a href="http://sunshinereview.org/core/">http://sunshinereview.org/core/</a>
U4-Anticorruption Resource Center	<a href="http://www.u4.no/">http://www.u4.no/</a>