

La opacidad de la transparencia

Autor: Sergio López Ayllón

<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21188&c=102#.Tw8-7O-iycY.twitter>

1. La transparencia es un término opaco. Transparencia es un concepto de moda, políticamente correcto, que a fuerza de usarse a veces pierde todo sentido. Literalmente es la cualidad de algunos cuerpos para dejar pasar la luz. Por extensión, dice el diccionario, se predica de aquello que es claro, evidente, que se comprende sin duda. Por eso, es difícil saber qué debe entenderse cuando decimos que "alguien es transparente", pues, por definición, el cuerpo humano no deja pasar la luz.

El asunto es aún menos claro cuando predicamos que una organización, un gobierno o hasta un país es "transparente". ¿Tiene algún sentido esta idea? ¿Puede un gobierno ser "claro" o "evidente" en su política o sus acciones, sobre todo si consideramos la complejidad social? Resulta necesario hacer un análisis contextual para aproximarnos a un significado más o menos coherente.

Quizá el hilo conductor esté en la idea de "información". Cuando una persona u organización entrega información, contribuye a dar legibilidad a su pensamiento y acción, y por ello genera un mejor entendimiento y comunicación con su entorno. El problema es que esto no siempre sucede así. Un flujo continuo y abundante de información puede, por el contrario, generar confusión o desorientar (pensemos, por ejemplo, en las tácticas de "intoxicación de información" que usan algunos servicios de espionaje). Por ello, la transparencia alude a ciertas características de un flujo de información, tales como la oportunidad, la pertinencia, la verificabilidad, la calidad, la integralidad o la facilidad de acceso. Eso, quizá, signifique la transparencia.

2. El nuevo (y desconocido) principio de publicidad de la información gubernamental. En 2007 se reformó el artículo sexto constitucional. Esta reforma pasó relativamente inadvertida, pero constituye uno de los cambios más radicales que hayamos visto.

Dice hoy la Constitución: "Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes".

Este párrafo acabó de tajo con la tradición secular del secreto administrativo que permitía el manejo discrecional de la información gubernamental, o simplemente que se le considerara como patrimonio de los funcionarios y autoridades. Por ello, nada más normal que "llevarse los archivos a casa".

El nuevo principio convierte a las organizaciones gubernamentales en grandes bibliotecas públicas donde cualquiera puede solicitar y obtener los documentos que ahí se generan, usan o conservan, sin necesidad de justificar su uso o propósito. La razón es simple como el agua: la información pública es pública.

3. La transparencia como política pública. La "transparencia" es algo que va más allá del derecho fundamental de acceso a la información. Éste consiste en el derecho que tiene cualquier persona para solicitar un documento al gobierno, y la obligación correlativa de éste para entregarlo de manera expedita. Así de simple.

Las políticas de transparencia, en cambio, se refieren a las políticas referidas a la gestión, uso y divulgación de la información gubernamental. También supone un curso de acción deliberado para usarla como recurso estratégico en beneficio de los fines del organismo público, al mismo tiempo que se maximiza su utilidad social.

Esta política es una consecuencia necesaria del principio de publicidad. Mauricio Merino lo ha resumido cuando dice: "la política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad (en sus diversas acepciones), publicidad e inclusión".

4. Transparencia no es igual a rendición de cuentas. ¿Poner algo de información a disposición del público constituye un acto de rendición de cuentas? Me temo que la respuesta es claramente negativa, y es una pena que con tanta frecuencia se asuma que la "transparencia" conduce necesariamente e inexorablemente a la rendición de cuentas. Esto es una mentira. Veamos por qué.

La rendición de cuentas es una obligación de las autoridades en los regímenes democráticos. Supone una relación entre dos actores, en los que el primero debe informar, explicar y justificar su conducta ante el segundo, y éste debe deliberar, evaluar y, en su caso, sancionar la conducta del primero, pues cuenta con los instrumentos para hacerlo.(1)

Sin la posibilidad de establecer un responsable de una obligación previa respecto de la cual se rinde cuentas, ésta se vuelve una ficción, como sucede cotidianamente en nuestro país. Así, la información -es decir, la transparencia-, constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para que haya rendición de cuentas.

5. La transparente ficción de los portales de transparencia. Después de haberse producido leyes, cambios constitucionales y alternancia política cabe preguntarse: ¿hemos avanzado en cantidad y calidad de información disponible, especialmente en Internet? La respuesta es mixta.

Si comparamos la cantidad de información que se encuentra disponible en las redes públicas respecto de la que existía hace diez años, sin duda hemos dado un gran salto hacia adelante. Las mediciones hechas por diversas organizaciones muestran que prácticamente en todo el país las diferentes autoridades cuentan con portales de transparencia.(2)

Otro asunto es la calidad y orientación de esa información. Aquí hay mucho camino por andar. Aunque hay excepciones, por lo general los portales de transparencia son meros repositorios de documentos medianamente organizados y sin orientación al ciudadano. De manera caricaturizada, diríase que son almacenes de información en "burocrat" (la lengua de los

burócratas), frecuentemente desactualizados, sin posibilidad para verificar su contenido y sin valor agregado alguno.

6. El país es un mosaico variado y asimétrico de prácticas en materia de transparencia. Quizá algunos lectores -sobre todo si son funcionarios- no coincidan con lo dicho previamente respecto de los portales, y puedan apuntar a ejemplos concretos que muestren una realidad diferente. Seguramente tendrán razón. Como han mostrado las métricas de transparencia, ocurre que el país es un mosaico diverso y asimétrico de prácticas en la materia. El problema es que éstas no se explican ni por la entidad federativa, los recursos disponibles, el grado de desarrollo, la calidad de la legislación o el tipo de poder (Legislativo, Ejecutivo o Judicial).

En un mismo estado, dos municipios contiguos pueden tener prácticas diferentes. Peor aún, la experiencia de un ciudadano puede variar si compara los portales de dos secretarías del mismo gobierno. No tenemos una respuesta satisfactoria a esta situación y será necesario seguir investigando.

7. La transparencia es un problema organizacional. Lo antes dicho no es producto de la opacidad intrínseca de los funcionarios, sino más bien el resultado de severas fallas organizacionales relacionadas con el manejo de la información en las instituciones públicas.

Durante décadas, la información se fragmentó en islotes asilados. Esto servía bien al propósito de usar la información para maximizar los proyectos estratégicos de cada funcionario. Nunca se pensó en la información como un recurso estratégico de toda la organización.

Esto explica en parte el catastrófico estado de los archivos, la dramática falta de recursos humanos capacitados en gestión documental, la subinversión en tecnologías de la información, así como la carencia absoluta de arquitecturas de información y de procedimientos documentados.

Las obligaciones generadas por las nuevas leyes de transparencia obligaron a poner información en los portales, pero cuya operación y diseño ha sido -en la mayoría de los casos- improvisado ante la ausencia de una política capaz de repensar la gestión de la información desde una perspectiva organizacional.

No es de sorprender entonces el resultado. La solución existe, pero no es mágica ni sencilla. Supone invertir tiempo y recursos, estrategias y decisiones para reinventar la manera en que el gobierno, en todos sus niveles, administra su información. Si lo logramos, habremos hecho un avance sustantivo no sólo en materia de transparencia, sino de una gestión pública más informada, racional y responsable.

8. La protección de datos personales y la transparencia son polos opuestos. El derecho a la protección de datos personales ha crecido en importancia y conocimiento público. Este derecho fue incorporado en el artículo 16 de la Constitución en 2009, y un año después el Congreso expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales. La terminología

puede inducir al error, pues no se protege los datos personales, sino el derecho que tienen las personas a determinar el uso que puede darse a sus datos personales, y la obligación de las autoridades de velar por que esto sea efectivo.

Algunos han querido ver en esta reforma un retroceso que menoscaba el derecho de acceso a la información y dificulta la transparencia, pero a mi juicio están equivocados, pues se trata de dos derechos que se complementan. Como hemos argumentado, toda la información en posesión de las autoridades es pública, pero ésta no incluye los datos personales que las autoridades recaban en el ejercicio de sus funciones. Esta protección, sin embargo, no impide en absoluto la generación de información agregada sobre las políticas públicas, su diseño, implementación y evaluación, que es lo relevante.

Cierto, hay zonas grises, pero existen técnicas que permiten, mediante una ponderación de derechos, dar una solución razonable.

9. La transparencia no es una ocurrencia mexicana. A veces una mirada demasiado provinciana nos hace pensar que lo que ocurre dentro de nuestro país es un fenómeno único e irrepetible. Mirar más allá de nuestras fronteras siempre ilustra y nos permite situarnos mejor. La transparencia es un fenómeno que, aunque relativamente reciente, tiene alcances globales. La mayor parte de los países del mundo han legislado en la materia después de 1990, y existen desarrollos importantes, experiencias exitosas y fracasos rotundos en muchos países. También se ha generado una corriente crítica que considera una exageración proponer a la transparencia como la medicina para todos los males. En realidad se trata de una política que tiene sus problemas y limitaciones.

El desarrollo de las tecnologías de la información y los problemas de seguridad y gobernabilidad también han impactado el concepto. En un importante ensayo, un grupo de profesores americanos (3) ha analizado cómo, en muchos casos, se asume que las políticas de transparencia son sencillas y que inevitablemente resultan beneficiosas. Pero esta concepción se enfrenta a visiones y políticas que favorecen el secreto, además de las dificultades prácticas de tener información verdaderamente accesible.

Investigaciones recientes han arrojado datos que permiten entender mejor los procesos y han sugerido alternativas como la transparencia focalizada, que permiten una intervención puntual del gobierno cuando existen asimetrías de información que generan daños o dificultan la rendición de cuentas. En el fondo, se trata de buscar una transparencia sustentable que, sin ser una panacea, permita mejorar el proceso democrático de la toma de decisiones.

10. Transparencia y gobierno abierto. En septiembre de este año se formó la "Alianza para el Gobierno Abierto", una iniciativa multilateral para mejorar la calidad de los gobiernos y de la cual nuestro país forma parte. Uno de los objetivos de este esfuerzo es propiciar compromisos concretos de los gobiernos para promover, entre otras cosas, la transparencia.

En esta materia se quiere que la información gubernamental sea "abierta,

completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público". El paradigma que se usa es el de la "información abierta", que supone la posibilidad de procesar y tratar la información cruda, y permitir su acceso mediante herramientas tecnológicas. Cada gobierno participante, el nuestro incluido, ha presentado un Plan de Acción que contiene un conjunto de medidas que marcan el rumbo a seguir en la materia, entre los que destaca un portal ciudadano y el acuerdo de interoperabilidad y datos abiertos, que permitirá avanzar en una arquitectura de datos abierta.

Si bien ésta es una iniciativa muy importante que conviene conocer, la política de transparencia no se agota en ella, pues implica una visión de conjunto del manejo de la información gubernamental y, sobre todo, una orientación que fortalezca el conjunto de la actividad del Estado en México.

Sergio López Ayllón es profesor investigador del Centro de Investigación Docencia Económicas (CIDE), [sergio.lopez@cide.edu](mailto:sergio.lopez@cide.edu)

Notas:

Sobre el complejo concepto de rendición de cuentas véase Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, eds. 2010. La estructura de la rendición de cuentas en México. México: UNAM - CIDE; Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (serie Cuadernos de Transparencia no.

Existen varios ejercicios de medición de portales. Uno reciente y completo es la Métrica de Transparencia 2010, disponible en [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

-.--.-.- Internacional --.-.-.

Consejo para la Transparencia de Chile: Los mails sobre materias públicas no pueden ser un diálogo privado