

El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción

The Model of Open Government in Latin America. Parallelism of Public Policies for Transparency and Corruption

O modelo de Governo Aberto na América Latina. Paralelismo das políticas públicas de transparência e a corrupção

Martín Cutberto Vera Martínez, David Rocha Romero
y María Concepción Martínez Rodríguez

Fecha de recepción: enero de 2015
Fecha de aceptación: agosto de 2015

Resumen

En el siguiente artículo se analizan de las políticas públicas de reforma administrativa y de institucionalización del acceso a la información pública en México, Guatemala y Honduras, como factores clave para la evaluación de su vinculación con la modernización y mejora de la administración pública y el combate a la corrupción.

Descriptor: transparencia gubernamental; corrupción pública; acceso a la información pública; leyes de transparencia; América Latina; políticas públicas.

Abstract

The following article analyzes public policies of administrative reform and related to the institutionalization of access to public information in Mexico, Guatemala and Honduras. It analyzes these policies in relation with the modernization and improvement of public administration and the fight against corruption.

Keywords: government transparency; public corruption; access to public information; transparency laws; Latin America; public policies.

Martín Vera Martínez. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España; profesor investigador en la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.

✉ martin.vera@uabc.edu.mx

David Rocha Romero. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.

✉ drocha@uabc.edu.mx

Concepción Martínez Rodríguez. Doctora en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México; profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional.

✉ mcmartinezr@ipn.mx

Resumo

No seguinte artigo analisam-se as políticas públicas de reforma administrativa e de institucionalización do acceso à información pública no México, Guatemala e Honduras, como factores-chave para a avaliación do seu vínculo con a modernización e melhora da administración pública e o combate à corrupción.

Descritores: transparencia governamental; corrupción pública; acceso à información pública; leis de transparencia; América Latina; políticas públicas.

Las políticas públicas para la transparencia en la gestión pública y para el acceso a la información por parte de la ciudadanía, generadas a partir de notables reformas legislativas en Latinoamérica en los últimos años, constituyen factores clave para consolidar la gobernabilidad democrática y la modernización de la administración pública. En este contexto, subyace en diferentes países de América Latina una relación, aparentemente simétrica, entre el acceso a la información pública y la disminución de la corrupción estatal. Sin embargo, no existe evidencia aún sobre si dicha relación ha tenido en consideración datos objetivos respecto al impacto en la disminución de índices de corrupción del Estado, merced del mayor acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Por ello, este artículo presenta un estudio comparativo de tres países latinoamericanos (México, Guatemala y Honduras) en donde los cambios normativos relacionados con la facilitación del acceso a dicha información no parecerían, en principio, condición suficiente para disminuir los índices de corrupción y, por ende, generar una mejora administrativa. La idea preliminar que se pretende desarrollar sostiene que, si bien el acceso a la información pública se ha institucionalizado y consolidado como un instrumento democrático, de transparencia y control de las instituciones públicas por parte de la ciudadanía y usuarios en los países de la región, eso no implica que ello refleje un impacto positivo en la disminución de la corrupción a escala regional.

El modelo de Gobierno Abierto en Latinoamérica: transparencia y acceso a la información pública

En el transcurso de los últimos años, América Latina y el Caribe se han visto envueltos en el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia de mejorar la gestión pública y las instituciones para conducir y atender los asuntos de interés ciudadano (Cázares 2013). En este contexto, pueden identificarse diferentes iniciativas de Gobierno Abierto (GA) en varios países de la región. Calderón y Lorenzo definen el GA como aquella forma de gobierno por parte del Estado que

entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presenta y que comunica todo lo que decide y hace forma abierta y transparente (Calderón 2012).

Así, el GA ha iniciado un proceso para cambiar el sistema tradicional de gobernar a partir de tres dimensiones o pilares fundamentales: i) la transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno; ii) la colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; y iii) la participación que busca implicar de forma activa y real a la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas (Naser 2014).

En resumen, un GA promueve la idea de transparencia absoluta de las actividades gubernamentales poniendo a disposición de la sociedad toda la información y datos públicos con el propósito de que la ciudadanía pueda ejercer realmente su derecho de acceso a la información pública, prevenir y luchar contra la corrupción al realizar el control y vigilancia a la gestión y resultados de los organismos de gobierno (Calderón 2012).

La transparencia de los actos de gobierno

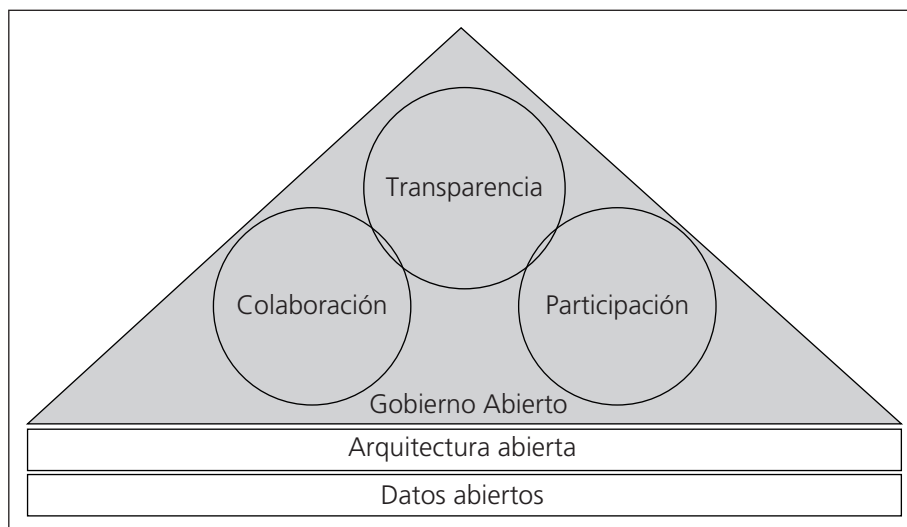
La transparencia es central en el modelo de GA y como política pública es una forma en la cual la ciudadanía se relaciona con sus autoridades como mecanismo para el debido ejercicio del acceso a la información pública. Tal como lo señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2013:

El derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano en cuanto al funcionamiento del Estado y la gestión pública, en especial para el control de la corrupción; también para la participación ciudadana en asuntos públicos por medio del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho (CIDH, 15-16).

Por ello, el derecho a exigir transparencia implica mejorar la calidad de vida de las personas al darles la posibilidad de utilizar las leyes de acceso y transparencia como herramienta para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones que realizan día con día las instituciones públicas (Madero 2003). Tomando como referencia lo señalado por Hilda Nassens 2010, la transparencia “es un atributo o cuali-

dad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”. Conforme lo indicado, podemos definir transparencia como la demanda de la ciudadanía hacia los mercados y a los gobiernos de sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados. La referencia a la calidad de la confiabilidad es destacada por Florini 1999, quien aporta que la transparencia permite la divulgación de información sobre las instituciones que son relevantes para la evaluación de los organismos en donde es urgente transparentar la gestión pública, como sostiene Kate Doyle 2003, lo que implica favorecer la rendición de cuentas a la ciudadanía (Ontiveros 2004), ejerciendo su derecho ciudadano a demandar información precisa, confiable y comprobable de su gobierno. La siguiente gráfica reseñan los elementos necesarios del modelo de GA:

Gráfico 1. Relación Gobierno Abierto (GA) y datos abiertos



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
 Acceso en enero de 2015. <http://repositorio.cepal.org>

En ese sentido, un desarrollo importante en los procesos democráticos en las últimas dos décadas ha sido el renacimiento de la democracia deliberativa en la que la publicidad es un concepto central y en donde se considera que la apertura del debate público tiene un efecto civilizador sobre la política-comportamiento (Elster 1998). La auditoría permanente de la gestión pública de los gobernantes se plasma mediante el libre acceso que debe tener la ciudadanía a la información sobre la gestión pública del Estado, en la que cada ciudadano y ciudadana puede observarse como propietario de una cuota del patrimonio público (Fuenmayor 2004). Así, el derecho a la información tiene por objetivo garantizar a la ciudadanía que lo requiera, todo tipo

de información que sea de su interés y que sea susceptible de ser comunicada, con las salvedades y límites de dicho ejercicio (Sánchez 2010).

El derecho de acceso a la información puede definirse como una prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad (Escudero Morales & Galindo Rodríguez 2007).¹ La doctrina señala a la transparencia y acceso a la información como una herramienta fundamental para la prevención y control de la corrupción (Baena & Vieyra 2011) debido a su incidencia en la generación de canales de participación y en la identificación de deficiencias de los sectores públicos que pueden ser oportunidades para eliminar prácticas corruptas.²

Evolución del sistema de acceso a la información pública en Latinoamérica. Análisis del caso mexicano, hondureño y guatemalteco

Luego de precisar los conceptos anteriores de transparencia, acceso a la información y su importancia para enfrentar la corrupción, se retoma la idea de Ernesto Villanueva 2003 en el sentido de que el derecho de acceso a la información pública se ha convertido en parte de la agenda de la reforma del Estado en varias partes de América Latina. México, Guatemala y Honduras han logrado destacar tal derecho como un tema importante en materia pública. Precisamente la práctica del derecho de acceso a la información hizo notoria una serie de obstáculos administrativos anteriores a la normativa que volvían nugatorio el derecho de la ciudadanía a obtener información pública, ya sea por la demanda de requisitos burocráticos, la inexistencia de un organismo garante ante el cual pudiera acudir la ciudadanía, la falta de funciones suficientes para hacer efectivo este derecho,³ o bien en algunos casos no existía un organismo específico al que se pudiera acudir y, finalmente, en el caso que lo hubiera, no contaba con las funciones suficientes para hacer efectivo este derecho, por lo que la presentación de inconformidades (recursos de revisión) era competencia de otras

1 Según lo señalado, la información debe ser de dominio público a menos que existan razones para su reserva, como comprometer la seguridad nacional o pública, la estabilidad económica o la integridad de la población.

2 Dentro de las políticas de transparencia existen dos categorías: las políticas de primera generación y segunda generación. El tipo de control y rendición de cuentas que proponen las políticas de transparencia de primera generación es básicamente vertical. Si tiene acceso a la información pública, la ciudadanía cuenta con las herramientas fundamentales para controlar mejor lo que hacen los gobiernos (Rose-Ackerman 1999). Para estas políticas de transparencia, la participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental es, además, un valor fundamental en las democracias modernas. Por su parte, las políticas de acceso a la información de segunda generación o transparencia focalizada son aquellas que apuntan a divulgar una información específica, generalmente por parte de empresas o de organizaciones privadas, y que cumplen un propósito también específico, por ejemplo, apalancar una política pública en particular o reducir algún riesgo que afecta la calidad de algún servicio público, como la educación, la salud, entre otros.

3 A modo de ejemplo, la normativa previa de los países tenía grandes causales de reserva y falta de especificación en caso de incumplimiento, que era imposible obtener información que, de hecho, era pública. Las leyes de acceso a la información eran consideradas “leyes de máxima reserva” de la información.

instancias, mayormente del poder judicial, o bien de la propia dependencia que tendría la solicitud. Los países de estudio –México, Honduras y Guatemala– poseen una estructura que permite a la ciudadanía un medio para ejercer su derecho de acceso, y también lo definen por un objetivo explícito de control de la corrupción.

a. El sistema de acceso a la información en México

El derecho a la información se incluyó por primera vez en la Constitución mexicana de 1997 en donde se modificó el artículo 6 constitucional para añadir el texto que reza: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (Constitución mexicana),⁴ un precepto complementario del artículo 8 que ya reconocía el derecho de petición.⁵ Sin embargo, tal garantía individual careció de soporte en la legislación secundaria hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002. Además, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un órgano de la Administración Pública Federal⁶ con el objetivo de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A la ley le siguieron otras leyes equivalentes en las entidades federativas. Para finales de 2007, todos los estados de la república contaban con una ley en la materia, aunque los criterios y normas de esas leyes variaban notablemente. De igual forma, en este marco histórico se enunciaron los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, reiterada por el Plan Nacional vigente, que plantea que toda la ciudadanía cuente con acceso permanente a la información gubernamental. Para ilustrar la velocidad de establecimiento de la legislación tal en materia de acceso a la información pública, se incorpora el gráfico 2.

4 México. 2014. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso el 3 de diciembre. <http://www.diputados.gob.mx>

5 Si bien es cierto que durante muchos años existió el derecho de petición reconocido por el artículo 8 de la Constitución, este solo obligaba a la autoridad a emitir acuerdo por escrito con respecto a una solicitud, también presentada por escrito, por un particular. Para mayor información, consultar: Cámara de Diputados, LV Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Porrúa, 372.

6 El 5 de julio de 2010 se publicó en el DOF un decreto por el que se reformaron los artículos 3 (fracciones II y VII) y 33 de la LFTAIPG, lo que implicó la modificación de la denominación del “Instituto Federal de Acceso a la Información” por la de “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”.

Gráfico 2. Año de publicación de las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia en México



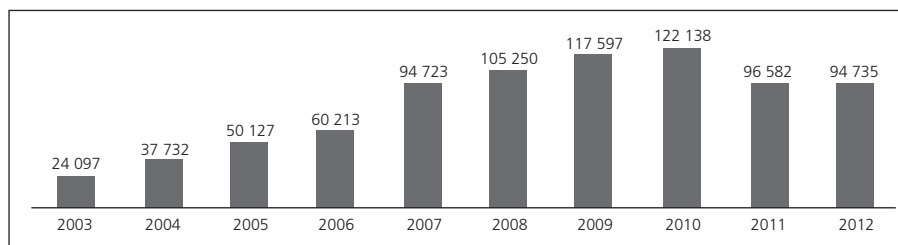
Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos 2012.

Por último, en febrero de 2014⁷ se proveyó de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), constituyéndose en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, estableciendo el inicio de una nueva etapa en el sistema a de evolución de acceso a la información en el país. Con el

⁷ Asimismo el reglamento para el IFAI como organismo autónomo fue publicado el 20 de febrero de 2014. Ver: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5333316&fecha=20/02/2014

paso del tiempo, se ha consolidado el amplio volumen de solicitantes de información (gráfico 3).

Gráfico 3. Número de solicitudes de información presentadas por año según dependencia o entidad de la Administración Pública Federal



Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.⁸ Elaboración propia.

No obstante los avances enumerados y como conclusión preliminar con relación a los demás países de análisis, Ricardo Cortés Ontiveros 2004 subraya que el reto más importante que tiene México en materia de transparencia consiste en hacer que, mediante su ejercicio cívico y responsable, se implante verdaderamente una responsable cultura ciudadana de transparencia. Si bien la rendición de cuentas ha generado gran cantidad de datos y se considera un factor indispensable para la democracia, todavía no se han hallado los medios para cristalizar su efectividad.

b. El sistema de acceso a la información en Honduras

En Honduras, el artículo 80 de su texto constitucional de 1982 rezaba que “toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal”.⁹ Desde 2006, Honduras cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰ (LTAIP) regulada a través del Decreto Legislativo 1702006,¹¹ la cual¹² ha sido reglamentada, a su vez, por el Acuerdo IAPI-0001-2008 publicado en el Diario Oficial el 6 de marzo de 2008 y posteriormente el Acuerdo IAPI-0008-2008 que

8 Acceso en enero de 2015.

http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/ifai.aspx

9 Washington. 2011. Constitución Política de la República de Honduras. Acceso en diciembre de 2014.

www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf

10 Esta Ley ha sido una de las más debatidas en los últimos tiempos y su aprobación fue producto de cuatro años de demanda ciudadana por el reconocimiento del derecho a la información en Honduras.

11 Publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* el 30 de diciembre de 2006, fecha en la que entró en vigencia.

12 La Ley tuvo una reforma por medio del Decreto Legislativo 64-2007, publicado en el Diario Oficial el 17 de julio de 2007.

introduce sanciones específicas, fortaleciendo el ejercicio del acceso a la información.¹³ Las instituciones obligadas a dar información son los poderes del Estado (legislativo, judicial y ejecutivo), con todas sus dependencias e instituciones autónomas, entre otras, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, las organizaciones privadas de desarrollo y todas las que reciban y administren fondos públicos, nacionales o extranjeros, por sí mismas o a nombre del Estado. Esto incluye a las organizaciones gremiales que reciben ingresos, aunque estén exentas del pago de impuestos.

De la LTAIP surge la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). Este Instituto es un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, garantizar el derecho de las personas a acceder a la información pública que de ellos tiene la administración pública y los diferentes organismos que la componen, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública.¹⁴ Por último, en el año 2011 por medio del Decreto Ejecutivo PCM-052-2011, aprobado por el Presidente el 26 de julio de 2011 en Consejo de Ministros, publicado el 1 de septiembre en el Diario Oficial *La Gaceta*, se presentó el Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PTLCC),¹⁵ el cual tuvo como fin definir objetivos, acciones, responsables y tiempos para atender las principales debilidades y vulnerabilidades que tiene la administración pública en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y combate a la corrupción.

c. El sistema de acceso a la información en Guatemala

En Guatemala el derecho a la información está consagrado en la Constitución Política de Guatemala del año 1985, en donde su artículo 30 establece que “todos los actos de la administración son públicos (...) salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.¹⁶ Sin embargo, no fue hasta la promulgación de la Ley de

13 En 2014, se introdujeron nuevas sanciones y modificaciones del IAIP, aprobadas mediante Acta SE-007-2014, sancionada el 5 de febrero de 2014 y publicada el 12 de marzo de 2014 y el Acuerdo SE-014-2014 publicado el 31 de marzo de 2014. Este último acuerdo asegura que ciudadanía y funcionarios cuenten con una fuente que concentre las sanciones relacionadas con el acceso a la información.

14 El IAIP está integrado por tres comisionados, los cuales son electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de los 128 diputados y diputadas que integran el poder legislativo.

15 Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. 2011, junio. Ver: http://sdp.gob.hn/sitio/images/stories/descargas/Plan_de_Transparencia_y_Lucha_Contra_la_Corrupcion_2011-2014.pdf

16 Washington. 2012. Constitución Política de la República de Guatemala. Acceso el 3 de diciembre de 2014. https://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

Acceso a la Información Pública (LAIP) en 2008, creada por Decreto 57-2008, que el país obtuvo un instrumento legal específico sobre el derecho de acceso y obtención de información, donde su artículo 46¹⁷ reconoce a tal acceso como derecho humano fundamental, mismo que se encuentra protegido por el Procurador de los Derechos Humanos, en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Número 54-86 del Congreso de la República. Como en el caso de México, puede observarse que la tendencia de uso de la información por parte del público ha sido también creciente (cuadro 1).

Cuadro 1. Comparativo del comportamiento de solicitudes de acceso a la información durante los años de vigencia de la LAIP

Datos relevantes	2009	2010	2011	2012	2013
Total de solicitudes atendidas	11 289	16 908	19 961	21 944	30 055
Total de solicitudes positivas	9 752	14 968	17 628	19 308	26 915
Total de solicitudes negativas	698	1074	1207	1472	1628
Tiempo promedio de respuesta	5 días	7 días	7 días	5 días	3 días
Recursos de revisión	67	58	107	117	126

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala.¹⁸

En el mismo año se estableció un mecanismo de seguimiento con el Indicador de Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública en el organismo ejecutivo, y como herramienta para la ciudadanía se desarrolló el portal web para la solicitud de información pública en línea, así como también se formuló la propuesta de Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y la propuesta de Guía de Indicadores, y se presentó ante las mesas técnicas de GA para su discusión y validación. En 2011, Guatemala adoptó la Declaración de Gobierno Abierto dentro del marco de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto. Posteriormente, en su Plan de Acción 2012, se previó la creación de la Secretaría de Control y Transparencia.¹⁹ En ese mismo año, se creó el Programa de Inducción y Capacitación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico con enfoque en la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, en el marco de un convenio entre el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Secretaría de Control y Transparencia de la

17 “Artículo 46. Autoridad reguladora. El acceso a la información pública como derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados o convenios internacionales en esta materia ratificados por el Estado de Guatemala, estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos”. Decreto Número 54-86 del Congreso de la República.

18 Acceso en enero de 2015.

<http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Especiales/informeai2013.pdf>

19 La Corte de Constitucionalidad decidió suspender su vigencia debido a que su creación fue por medio de un Decreto Legislativo (37-2012). Con el cierre de la SECYT, se trasladó el mecanismo a la COPRET y continúa hasta la fecha.

Presidencia de la República (SECYT). El programa es de aplicación para todos los funcionarios y servidores públicos de la República de Guatemala. También, en 2012, el Congreso de la República emitió el Decreto 31-2012 denominado Ley Contra la Corrupción,²⁰ la cual reforma el Código Penal regulando delitos como el del uso indebido de información. Finalmente en el año 2013 se creó, para un período de seis años, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, que forma parte del organismo ejecutivo, misma que tiene por finalidad apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del organismo ejecutivo, para implementar las medidas que derivan de los convenios internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto.²¹

Cuadro 2. Comparativo de la normativa y características relevantes de los sistemas de transparencia y acceso a la información pública de México, Honduras y Guatemala

	México	Honduras	Guatemala
Reconocimiento acceso normativa constitucional	Artículo 8: Derecho a la información y derecho de petición	Artículo 80: Derecho de petición	Artículo 30: Derecho a la información y máxima publicidad
Ley de acceso a la información pública	Ley federal de transparencia acceso a la información pública gubernamental	Ley de transparencia y acceso a la información pública	Ley de acceso a la información pública (2008)
Año	2002	2006	2008
Instituto garante	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública + órganos estatales	Instituto de Acceso a la Información Pública	Procurador de los Derechos Humanos
Presupuesto asignado	sí	sí	sí
Vía de impugnación	Recurso de revisión y amparo constitucional	Revisión ante el Instituto y recurso de amparo	Recurso de revisión y amparo constitucional
Solicitudes de información	Escrita, telefónica o medios electrónicos	Escrita o medios electrónicos	Verbal, escrita o electrónica
Gratuidad	sí	sí	sí
Convención Interamericana Contra la Corrupción	sí	sí	sí
Año	1997	1998	2001
Portal de transparencia	www.portaltransparencia.gob.mx	http://transparencia.se.gob.hn/	http://www.transparencia.gob.gt/

Fuente: órganos garantes de México, Honduras y Guatemala.²² Elaboración propia.

20 La Ley contra la Corrupción emitida por el Congreso de la República a través del Decreto 31-2012, mediante la cual se agregan nuevos tipos penales y se modifica el Código Penal (Decreto 17-73 del Congreso de la República) y la Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto 21-2006 del Congreso de la República).

21 El mismo tendrá como objetivo apoyar las acciones de los ministerios e instituciones de ese organismo en la coordinación y aplicación de las medidas que se derivan de las convenciones internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y Gobierno Abierto.

22 Acceso en enero de 2015. Disponible en: www.portaltransparencia.gob.mx

El cuadro 2 refleja que las variables de análisis coinciden en los tres países; asimismo, a modo de síntesis de los sistemas de acceso a la información en los países de estudio de la región y de acuerdo con sus legislaciones, en todo o en parte, se aprecia que la normativa refleja los principios compartidos de: 1. Principio de máxima publicidad. Todas las leyes reconocen el principio de máxima publicidad o apertura de la información; de igual manera, contienen un capítulo de información de acceso restringido; 2. Ausencia de acreditación de interés jurídico. Ninguna legislación establece la obligación de acreditar interés jurídico; 3. Procedimientos expeditos y órganos garantizados especializados; 4. Autonomía: ya sea total o parcial; y 5. Archivos y publicación de gestión. Además, podemos destacar que si bien en los tres países el acceso a la información pública se encuentra orientada a la transparencia y a la participación ciudadana, dichos fines no implican necesariamente el diseño de sistemas y procesos para transformar el comportamiento de la administración pública dada la persistencia de los indicadores de corrupción en los tres países y dado que los mismos necesitan de otras acciones para poder obtener los resultados esperados. Sobre la persistencia de la corrupción, que nos permite afirmar lo anterior, se centran los siguientes párrafos.

Medir la corrupción no es erradicarla

Tal como se ha señalado, la transparencia como política pública facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los seres humanos al tiempo que permite ejercer vigilancia. Sin embargo, las políticas de transparencia no necesariamente evitan o disminuyen el fenómeno de la corrupción.

Latinoamérica, en este sentido, es un ejemplo regional de sendas experiencias relacionadas con sucesos de corrupción política. Por ello, para ayudar a los gobiernos, sectores privados y por sobre todo a otros interesados en la sociedad civil, se ha creado un organismo no gubernamental llamado Transparency International²³ (TI) para combatir la corrupción a través de una red de capítulos en más de 90 países. Dicha entidad ha estado publicando el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) con creciente precisión y cobertura.²⁴ Dicho indicador es una “encuesta de encuestas” basadas en información de diversas encuestas de opiniones públicas (como el Banco Mundial, la Universidad de Columbia o el Foro Económico Mundial) sobre la mag-

<http://transparencia.se.gob.hn>

<http://www.transparencia.gob.gt/>

23 Al nivel internacional, el movimiento TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. Para mayor información, consultar: <http://www.transparency.org/>

24 Además TI ha instaurado capítulos nacionales que desarrollan diversas actividades de monitoreo, evaluación de políticas nacionales y procesos gubernamentales. Otros índices que miden la corrupción son el Barómetro Mundial de la Corrupción, el Índice Fuentes de Soborno, el Índice de Opacidad, el Índice de Libertad de Prensa y encuestas nacionales de corrupción y buen gobierno.

nitud de la corrupción en 120 países, lo que refleja las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país. De esta manera, el desarrollo de instrumentos de medición en el campo de la corrupción resulta idóneo para conocer el estado de la cuestión en los países objeto de análisis, así como también observar tendencias y generar un diagnóstico sobre los países afectados, facilitando el diseño de estrategias efectivas en la lucha contra la corrupción, su seguimiento y evaluación de resultados.

Análisis de resultados regionales: IPC de México, Honduras y Guatemala

Conforme lo referido, en los últimos años la situación en México, Guatemala y Honduras no ha sido muy satisfactoria en términos de resultados de abuso de poder, acuerdos clandestinos y sobornos. Los informes de percepción internacional de corrupción de Transparencia Internacional señalan a los tres países muy por debajo del estándar óptimo de ausencia de corrupción (donde el valor 100 es la ausencia total), como se puede observar en el cuadro 3.

Cuadro 3. Índice de percepción de corrupción

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
México	37	36	36	36	35	33	35	36	33	31	30	34	34	35
Honduras	27	27	23	23	26	25	25	26	25	24	26	28	26	29
Guatemala	29	25	24	22	25	26	28	31	34	32	27	33	29	32

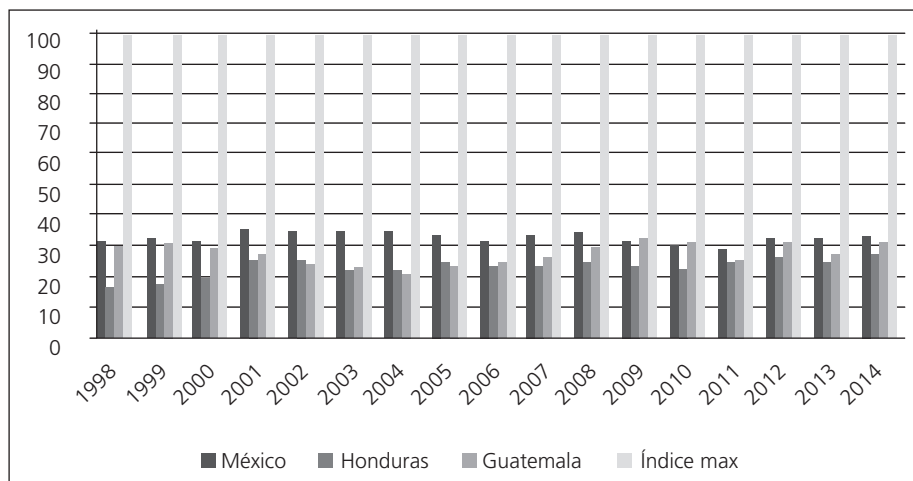
Fuente: *Transparency International*.²⁵ Elaboración propia.

Los tres países aparecen sistemáticamente, durante más de una década, con niveles que indican una alta proliferación de prácticas corruptas y la población mayoritaria señala que las acciones emprendidas por los gobernantes en contra de la corrupción son “pocas” o “regulares” (Arellano Trejo 2012), lo que refleja una tendencia persistente que puede llevar a interpretar causas estructurales que no resuelven los sistemas formales de transparencia y de acceso a la información pública.

25 Acceso en enero de 2015.

<https://www.transparency.org/whatwedo/nis/>

Gráfico 4. Posición de México, Honduras, Guatemala en percepción internacional de la corrupción



Fuente: *Transparency International*.²⁶ Elaboración propia.

Varias encuestas internacionales y nacionales coinciden en señalar que los ciudadanos y ciudadanas de los tres países registran los niveles más altos de percepción sobre corrupción y de tolerancia hacia prácticas corruptas. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la corrupción absorbe alrededor del 9% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra superior al total del gasto educativo del país. Los estudios disponibles indican que la tolerancia hacia estas prácticas alienta su extensión a otros campos y acarrea consecuencias aún más dañinas; contribuye a crear atmósferas de inseguridad en los negocios (pues la certeza comprada con un soborno es inestable); y genera grupos de interés con una gran capacidad para oponerse a las reformas que el Estado debe realizar para combatir la corrupción. Según encuestas realizadas por organismos internacionales y nacionales existe una alta permisividad entre la población hacia prácticas corruptas y deshonestas. Entonces, si la rendición de cuentas constituye una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática (Schedler 1999) y que la misma abarca, previene y corrige abusos de poder involucrando el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder, ¿por qué en los casos de estudio que han llevado adelante políticas de transparencia tendientes a brindar a la ciudadanía la posibilidad de controlar actos corruptos no se ven reflejados en los índices de transparencia? ¿Han impactado las políticas de GA en la disminución de los casos de corrupción? ¿El acceso a la información pública se ha convertido en un sistema administrativo más?

²⁶ Acceso en enero de 2015.
<http://www.transparency.org/cpi2014>

Como se ha señalado, a pesar de la preocupación por transparencia en las investigaciones relacionadas con la corrupción, pocos estudios han tratado de demostrar sus efectos empíricamente. Los resultados del presente trabajo muestran resultados perceptibles respecto a la falta de simetría entre políticas de transparencia y los índices de corrupción (Scholoss 2013), evidenciando estos últimos muy pocos avances en el combate a la corrupción (salvo una mayor concientización sobre el tema), no obstante el número creciente de convenciones, convenios internacionales, aprobación de nuevas legislaciones en diversos países, entre otros. Los resultados arrojados por los diferentes índices que miden el fenómeno de la corrupción en los países señalados no reflejan tal correspondencia y, por lo tanto, es posible inferir que existan otros factores que deban ser tomados en cuenta para poder cumplir con los resultados esperados.

Si bien los mecanismos de acceso a la información son una condición necesaria, no son suficientes para producir gobiernos eficaces y que rindan cuentas; resulta necesario construir o fortalecer instituciones de rendición de cuentas que obliguen a los gobernantes a someterse al veredicto y control de otros poderes de gobierno y al veredicto de la ciudadanía, más allá de la celebración de elecciones. México, Honduras y Guatemala han concluido con relativo éxito su proceso de transición a la democracia, pero lo que se le exige ahora a sus gobiernos democráticos es que presenten resultados por medio del afianzamiento de instituciones de rendición de cuentas sujetas a evaluación, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales.²⁷ De otra forma, las democracias latinoamericanas pueden convertirse en un concepto vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos (Ugalde 2000). En los tres países, y tal como ha sido presentado, existen sistemas de pesos y contrapesos, aunque todavía subsisten causas, defectos e incentivos que pueden propiciar infracciones a las normas. En palabras de Aguilar-Bostelo 2006,

la insuficiencia gubernamental para definir y sobre todo realizar los futuros preferidos de sociedad hace que los gobiernos requieran y valores las capacidades de la sociedad económica y civil, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y bienestar o seguridad social universal.²⁸

27 Los estudios de Latinobarómetro son contundentes en este sentido. Ver: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

28 Para un desarrollo analítico sobre la gobernanza, ver: L. F. Aguilar. 2006-2008. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica; A. Natera. 2004. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Documentos de trabajo. Política y gestión 2. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Conclusión

Si bien se ha demostrado en este trabajo la importancia de la transparencia como alternativa en la lucha contra la corrupción, ha tenido como fin contribuir a la reflexión respecto a que este vínculo no necesariamente genera una disminución en tales actos ilícitos y que dicha relación asincrónica puede interpretarse como un fenómeno regional. En materia de transparencia, el escenario actual en México, Honduras y Guatemala presenta mecanismos favorables para el acceso a la información; sin embargo, la transparencia de información pública y el conocimiento de determinados datos no ha resultado efectivo para la disminución de la clasificación de los países como favorable a perpetrar actos corruptos por parte de sus funcionarios, y tal escenario comparte características comunes que reflejan una tendencia regional.

El estatus de la debilidad de tales instituciones para disminuir sensiblemente la corrupción se puede sintetizar en cuatro grandes disyuntivas a superar, a saber: a. La cultura del secreto versus la cultura de la rendición de cuentas: lo cual implica involucramiento y reclamos por parte de los destinatarios interesados con el fin de lograr el efecto buscado. b. Cultura de la votación versus cultura de la participación: es decir, superar la visión según la cual la participación en la democracia por parte de la ciudadanía equivale solamente a la votación en las elecciones y la percepción de la ciudadanía que estima la existencia de una baja probabilidad de que su participación en la vida cívica produzca un cambio de comportamiento en el sector administrativo. c. Cultura de la ignorancia de la cosa pública versus cultura del conocimiento: lo que indica que si las necesidades desean verse traducidas en demandas y puedan tener la debida satisfacción, el actor debe estar en conocimiento de una serie de procedimientos, modalidades de acción y rituales propios de la acción político-institucional y lograr apropiarlos. d. Cultura individual versus cultura colectiva: según la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan,²⁹ la confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo, es decir que la buena administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes, sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada.

Según la tesis del presente artículo, toda política de desarrollo que promueva reformas institucionales centradas únicamente en el aumento de la normatividad y las instituciones de la transparencia resulta insuficiente –y se evidencia ya como fenómeno regional– para el fin que se predispone a combatir. Desde una visión integradora y sistémica, la misma debe ir acompañada de medidas para fortalecer la capacidad de los pueblos a actuar sobre la información disponible. Si deseamos que la transparencia funcione al servicio de la lucha contra la corrupción, la mera detección de los abusos no es suficiente en las políticas públicas contemporáneas.

29 Para un análisis amplio, ver:
<http://home.isr.umich.edu/research/project-list/>

Bibliografía

- Aguilar, Luis y María Bustelo. 2010. “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. Gestión y análisis de políticas públicas”. *Instituto Nacional de Administración Pública* 4, 3-10. Acceso en enero de 2015.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002>
- Arellano Gault, David. 2000. *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa.
- Arellano Trejo Efrén. (s/f). *Impacto de la corrupción en la desconfianza política. La cultura de la corrupción en México*. Acceso en enero de 2015.
www3.diputados.gob.mx/.../PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion
- Baena y Vieyra. 2011. “Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada”. *Banco Interamericano Desarrollo*, 15-21. Acceso en enero de 2015.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36547352>
- Caballero, José Antonio. 2012. “El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM* 7, 1-37. Acceso en enero de 2015.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3196/2.pdf>
- Calderón, César. 2012. “El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 11-12. Acceso en enero de 2015.
<http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>
- Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo. 2013. “El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos”. *Revista de Gestión Pública* 2 (2), 35-38. Acceso en enero de 2015.
http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/RiosCejudo.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/ Humanos>.
 Acceso en enero de 2015.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>
- Concha, Gastón y Alejandra Naser. 2012. *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Serie Gestión Pública 74, 13-14. Santiago: CEPAL. Acceso en febrero de 2015.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7331/S1200084_es.pdf?sequence=1.
- Elster, Jon. 1998. “Deliberation and Constitution Making”. *Deliberative Democracy*, 97-122. Cambridge: Cambridge University Press.

- Escudero Morales, Pablo y José Galindo Rodríguez. 2007. "Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública". *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 13-14. Acceso en enero de 2015.
http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/Transparencia_y_Rendicion_de_Cuentas_en_la_CNDH.pdf
- Florini, Ann. 1999. "Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 28-30. Acceso en febrero de 2015.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20800998-isCURL:Y-menu-PK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>
- Fuenmayor, Alejandro. 2004. "El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública". *Oficina de la UNESCO para Centroamérica*, 11-25. Acceso en febrero de 2015.
http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc-27198565184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO++DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf
- García Lopez, Genaro Luis. 2007. "El acceso a la información de la administración pública en los Estados Unidos Mexicanos: la regulación del principio de libre información". *Scielo* 21 (43), 112-120. Acceso en enero de 2015.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187358X2007000200005&lng=es&nrm=iso. ISSN 0187-358X
- Guerra Ford, Óscar M. 2001. *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. 2012. *Estudio comparativo de leyes de transparencia y acceso a la información pública*. México: IFAI.
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin. 2010. "Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". *International Political Science Review* 31 (3), 301-322.
- Madero, Francisco. 2003. "Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública". *Instituto Federal Electoral*, 21-29. Acceso en enero de 2015.
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf
- Morris, Stephen D. 1991. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Naser, Alejandra. 2014. "El rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 22-25. Acceso en enero de 2015.

- <http://www.cepal.org/es/publicaciones/rol-de-las-tic-en-la-gestion-publica-y-en-la-planificacion-para-un-desarrollo>
- Nassens, Hilda. 2010. "Ética pública y transparencia. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades". *Universidad Autónoma del Estado de México*, 2113-2129. Acceso en enero de 2015.
http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/PDF/AT15_Naessens.pdf
- Ontiveros, Ricardo. 2004. "La transparencia en México: razón, origen y consecuencias". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 244, 13-30.
- Prats Català, Joan. 2007. "La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración". *Cuadernos de Derecho Público* (31), 1-47. Acceso en febrero de 2015.
<http://bci.inap.es/material-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-como-parte-integrante-del-derecho-el-deber-y-las-pol%C3%ADticas-de>
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas. 2008. "¿Qué es la rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia IFAI* 3. Acceso en enero de 2015.
www.redalyc.org/pdf/599/59918310.pdf
- Scholoss, Miguel H. 2013. "Experiencias internacionales para fortalecer la gobernabilidad". *Revista Gobierno y Gestión Pública*, 8-10. Acceso en enero de 2015.
http://gobiernoygestionpublica.edu.pe/revista_digital/pdf/1_2.pdf
- Ugalde, Luis Carlos. 2000. "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales". *Auditoría Superior de la Federación* 4, 42-45. Acceso en enero de 2015.
www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf
- Vieyra, Juan Cruz. 2009. "Negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica. Los roles de la oposición y la sociedad civil. Un análisis comparativo de México y Perú". Tesis para Maestría en Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Villanueva, Ernesto. 2003. "Derecho de acceso a la información en el poder judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada". *Revista Mexicana de Justicia* 2, 207-212.