

**Aspectos culturales de la
implementación del acceso a la
información en México**

Issa Luna Pla

Issa Luna Pla

Es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Doctora en Derecho de la Información en la Universidad de Occidente, Sinaloa. Maestría en Derechos Humanos en la London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido. Ha sido investigadora en el Programme of Comparative Media Law and Policy (PCLMP), Universidad de Oxford, Reino Unido. Entre sus libros se encuentran *El Derecho de Acceso a la Información Pública* (Coordinadora), México, UIA-Fundación Konrad Adenauer, 2002; *Agenda Setting de los Medios de Comunicación* (Editora), México, UIA-Universidad de Occidente, 2003; *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (en prensa 2008). Ha escrito numerosos artículos en revistas especializadas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México
Circuito Maestro Mario de la Cueva SN
Ciudad Universitaria
04510 México, D.F. - México
E-mail: ilunapla@servidor.unam.mx

Los servidores públicos mexicanos carecen de una cultura de transparencia en la que perciban en igual orden de importancia los beneficios sociales y administrativos del acceso a la información (AI).

Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México *

Introducción

Las leyes para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información en poder del gobierno representan con seguridad uno de los principales logros de los Estados democráticos hacia la modernización. Estas leyes que permiten que los ciudadanos accedan a la información administrativa y de toma de decisiones que su gobierno genera, han sido crecientemente aprobadas en países del mundo, aunque la prerrogativa tiene su origen en el siglo XVIII. Mucho se sabe de los atributos que teóricamente acompañan a estas leyes, especialmente desde el punto de vista de la reivindicación del derecho de las personas a la información y el fortalecimiento del desempeño gubernamental. Pero en el debate teórico, pocas veces se intenta resolver preguntas sobre la práctica e implementación del acceso a la información, o sobre los incentivos en el desempeño de los servidores públicos en el marco de sus obligaciones de transparencia.

Es sabido que existe una escasez en la investigación que aborda las experiencias organizacionales de la implementación de las leyes en el mundo (Burt y Taylor, 2008), y al mismo tiempo una necesidad de conocer los aspectos "extra-legales" (Gill y Hughes, 2005) que influyen en la eficacia de la norma y en su cumplimiento. Los aspectos culturales de los servidores públicos en relación con la transparencia y el acceso a la información son una parte de aquellos aspectos "extra-legales" que deben observarse, tanto para la elaboración de nuevas leyes de Acceso a la Información (AI) como para mejorar su desempeño cotidiano.

Las leyes de AI, en la experiencia internacional, responden principalmente a dos tipos de motivaciones. Por un lado, son demandas

Recibido: 30-11-2007. Aceptado: 28-02-2008.

(*) Parte de este artículo fue presentado como ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007. Título original "Cultura burocrática de transparencia y acceso a la información". Asimismo, una versión está publicada en *Revista Buen Gobierno* (2008), N° 4, Semestral, México.

sociales para democratizar y constitucionalizar un derecho social, y fortalecer la participación de la sociedad civil en la vida pública (Roberts, 2006; Riley y Relyea, 1983; Robertson, 1999; Abramovich, y Courtis, 2000). Por otro, responden a un cambio organizacional y la reordenación de las estructuras del poder público, el manejo de archivos y el buen gobierno (Robertson, 1999; Chapman y Hunt, 1987; McDonald, 1998). Aunque esta bipolaridad parezca irreconciliable en la práctica y cumplimiento de las normas de AI, este artículo retoma la postura de Piotrowski y Rosenbloom (2002), donde el AI es un valor democrático que debe insertarse en la administración pública orientada a resultados. En México, el AI está contenido en los valores democráticos-constitucionales (Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); debe ser implementado por todas las entidades del gobierno federal y en todos los niveles de gobierno, y las entidades deben reportar resultados anuales sobre su cumplimiento. Por lo tanto, su implementación y cumplimiento han de responder a ambos tipos de motivaciones, ya que su fundamento es constitucional y su aplicación, administrativa. Sin embargo, como lo muestran los datos empíricos, los servidores públicos mexicanos carecen de una cultura de transparencia en la que perciban en igual orden de importancia los beneficios sociales y administrativos del AI.

Este artículo pretende describir los aspectos culturales de la burocracia en México, identificar aspectos claves relacionados con la regulación y las políticas del AI, y anticipar ciertos pasos que contribuyan al diseño de leyes y de modelos de gestión que busquen integrar los valores constitucionales y los beneficios administrativos en la cultura burocrática con características similares a la mexicana.

Dichos aspectos incluyen revisar las actitudes sobre el cumplimiento de la norma, la forma en la que es percibida, algunos incentivos para cumplirla y ciertos aspectos de la idiosincrasia de los servidores públicos mexicanos. Como cultura también se incluye la percepción de rigor que inspira la ley y la eficacia que le atribuyen los servidores públicos, así como las percepciones positivas donde se identifica un efecto real o impacto de la norma en la gestión pública. Se reconoce que existen diversos factores que pueden motivar o desmotivar el cumplimiento legal, en especial, los procesos que establecen las leyes de AI en su uso cotidiano por los burócratas; sin embargo, estos elementos quedan a un margen de este estudio dado que aquí interesa recuperar percepciones generalizadas más que detalladas del AI. Empero, no se menosprecian los datos que

Las leyes de acceso a la información protegen el derecho a saber de las personas, imponiendo una obligación al gobierno de administrar la garantía para que los ciudadanos tengan acceso a la información generada por el Estado. La obligación implica que, para que los ciudadanos tengan acceso a documentos actualizados y completos, el gobierno debe administrar adecuadamente los archivos.

hasta el momento han sido obtenidos en México y se deja constancia de la relevancia que portan.

Los estudios tomados para este texto son el de Gill y Hughes (2005) y la encuesta a servidores públicos de la empresa Probabilística bajo la coordinación y los auspicios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Probabilística e IFAI)¹ (2007). Ambos estudios retoman las percepciones de los funcionarios mexicanos a través de métodos de encuesta en la investigación empírica, en diferentes fases de la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Puesto que las metodologías difieren, los estudios no permiten hacer comparaciones a través del tiempo ni tampoco entre las variables evaluadas en cada uno, por lo que únicamente se toman los datos, las conclusiones y el análisis de sus autores para aportar algunas observaciones adicionales a la legislación del AI. Se retoman hallazgos de cada uno integrando los resultados en el 2004 y en el 2007, sin profundizar en el diseño de las metodologías y la verificación de los datos derivados de las entrevistas de percepción. Finalmente, para ampliar el análisis de algunas líneas derivadas de las hipótesis se revisa a Burt y Taylor (2008), Glover ...[et al] (2006) y Piotrowski y Rosenbloom (2002), quienes han presentado avances en la investigación organizacional de la administración pública del acceso a la información en países anglosajones.

Atributos de las leyes de transparencia y AI

Concretamente, las leyes de acceso a la información protegen el derecho a saber de las personas, imponiendo una obligación al gobierno de administrar la garantía para que los ciudadanos tengan acceso a la información generada por el Estado (Bovens, 2002). La obligación implica que para que los ciudadanos tengan acceso a documentos actualizados y completos, el gobierno debe administrar adecuadamente los archivos. El derecho de las personas incluye el acceso fácil y sin obstáculos a los archivos administrativos y que se le presenten de manera legible.

Para algunos autores, las leyes de apertura de la información han sido útiles para revelar los abusos del Estado hacia los ciudadanos y han surgido a partir de una demanda social para poner fin a las constantes negativas de información de sistemas no democráticos (Roberts, 2006; Riley y Relyea, 1983). En este sentido, se sostiene que estas leyes son una herramienta efectiva para mantener

la distinción clara entre las esferas pública y privada (Roberts, 2006). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es a través de la garantía del derecho de acceso a la información que los ciudadanos ejercen el control democrático de las gestiones estatales, "de forma que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información, bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso"².

Para Robertson (1999: 159), la raíz del derecho a la información no es a causa de la teoría democrática, sino de la reacción en contra del Estado burocrático que toma las decisiones en una forma oscura y paternalista. Lo anterior deviene que en dichos procesos de decisión queden lastimados otros derechos humanos, y que acceder a la información del gobierno sobre dichos procesos represente un ejercicio de un derecho instrumental en la garantía de otros derechos sociales (Abramovich y Curtis, 2000).

Sin embargo, la transparencia y el acceso a la información en su desempeño cotidiano son indudablemente temas de administración pública. En esta postura se argumenta que las leyes de acceso a la información contribuyen al buen gobierno y al manejo de documentos administrativos. Lo anterior es porque las leyes fuerzan al gobierno a elaborar originalmente de mejor manera los documentos y archivos, así como a sistematizar su almacenamiento (Chapman y Hunt, 1987). De hecho, en esta postura, las leyes deben ser vistas como parte de un amplio sistema de prerrogativas de *buen gobierno*, conjuntamente con las políticas de archivos públicos (McDonald, 1998). En esta línea, el AI no favorece ciertos valores -como por ejemplo, los derechos humanos, civiles o sociales-, sino que responde a los cambios en la estructura del poder del Estado y por esto se debe mirar el cambio cultural que de ellos deriva. En palabras de Robertson (1999: 10), el secretismo no es un asunto de convicción, sino de balance del poder entre diferentes fuerzas dentro del sistema político. Entonces, el derecho de acceso a la información es más bien la obligación y deber de "dar explicaciones" de los actos del gobierno en el marco de la llamada *rendición de cuentas*, regido por intereses de poder.

Si bien el derecho de acceso a la información en México responde a intereses sociales y sus atributos son los de un derecho fundamental, su legislación es también destinada a un cambio organizacional.

Dicho cambio debe ser incentivado tanto por el conocimiento de los servidores públicos sobre la importancia del AI (Burt y Taylor, 2008) como por la apertura guiada por un sistema institucional de toma de decisiones (Gill y Hughes, 2005).

La razón por la cual se elige México para este artículo es porque, hasta donde se sabe, es el país en Latinoamérica donde ya se han realizado dos estudios sobre la percepción de servidores públicos acerca de las leyes de AI. Ahora bien, basta puntualizar algunas características metodológicas de dichos estudios para después iniciar su descripción. El estudio de Gill y Hughes fue realizado en el año 2004, a un año de la entrada en vigor de la LFTAIPG, y se enfoca en el Ejecutivo Federal y en la Ley de AI del Distrito Federal. Aunque del estudio de Gill y Hughes no es posible disgregar datos de los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo para delimitar el análisis de la burocracia del Ejecutivo Federal, en este artículo se retoman los elementos pero manteniendo presente dicha particularidad de las muestras seleccionadas en cada estudio. Dado que la burocracia mexicana se preparaba para implementar la legislación, el sondeo de las autoras fue conducido a partir del directorio de funcionarios inicialmente asignados a la labor de implementación, dentro del área de comunicación social (Directorio de Comunicación Social, 2003). Más tarde, la labor de trámite de las solicitudes de AI se asignó a las oficinas llamadas Unidades de Enlace, conformando éstas un nuevo directorio. Las autoras elaboraron una encuesta electrónica y complementaron respuestas por teléfono para aumentar el número de sujetos encuestados. (Gill y Hughes, 2005: 129). Hicieron una muestra que abarca el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo Estatal del Distrito Federal, y Delegaciones Políticas, donde en total contactaron a 152 entidades de las cuales respondieron 37, el equivalente a 50 respuestas.

El estudio *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de Transparencia y Acceso a la Información* (Probabilística e IFAI, 2007: 4) mide los valores de los servidores públicos asociados a un buen gobierno y al trabajo en el servicio público, y el AI, así como la opinión sobre los derechos de la población en general ante el gobierno y, en particular, acerca de los temas de transparencia y rendición de cuentas. Mide elementos de la cultura y actitudes de los servidores públicos hacia las solicitudes de información, y sus percepciones sobre los costos y beneficios de la ejecución de la ley, particularmente en la respuesta a solicitudes de información. Se aplicó exclusivamente a nivel del Ejecutivo Federal del gobierno mexicano.

Los servidores públicos son los principales agentes de cambio y representan el punto de partida para cualquier análisis de implementación y cambio cultural, así como para conocer los obstáculos al cumplimiento de una norma.

Para el diseño de la muestra se utilizaron varios directorios de informantes, entre ellos el de las Unidades de Enlace y de las Unidades Administrativas del Ejecutivo Federal. La muestra se constituyó de 1.221 entrevistas efectivas, e incluyó alrededor de 250 Unidades de Enlace de dependencias y entidades, de un universo de 150, que además concentran más del 90% de las solicitudes de información hechas por los ciudadanos.

En este artículo se revisan los datos de cada estudio, tomando en cuenta el año en el que fueron aplicados, y se toman aquellos resultados que guardan una relación con la cultura (no el procedimiento) y los incentivos que pueden influir en el cumplimiento de la Ley de AI, según los mismos criterios de los autores (Gill y Hughes, y la empresa Probabilística) como aquello medible en la materia. Esto es, se toman como aspectos culturales las variables que ambos estudios miden, en el entendido de que son el referente empírico existente.

Cambio cultural organizacional

Con la salvedad de que los estudios aquí descritos tienen diferentes universos y muestras, incluso difieren en los niveles de gobierno, es posible presentar, sin hacer comparaciones, ciertos hallazgos de ambos estudios. El punto en común en ellos es que se refieren a la cultura de la burocracia mexicana en la aplicación de leyes de transparencia y AI.

Los servidores públicos son los principales agentes de cambio y representan el punto de partida para cualquier análisis de implementación y cambio cultural, así como para conocer los obstáculos al cumplimiento de una norma. Para Gill y Hughes (2005: 125), sus interpretaciones subjetivas sobre la apertura apropiada de información puede tener gran significado en el éxito o fracaso de la nueva legislación mexicana. Es así que para conocer mejor la cultura de determinados grupos seleccionados, en este caso la burocracia y su relación con el AI, una herramienta eficaz son las encuestas de opinión y percepción.

Para Gill y Hughes, tanto los recursos disponibles como los incentivos políticos a los burócratas para "cumplir" o "cumplir parcialmente" con la ley de AI también puede afectar la eficacia de dicha legislación. Para la empresa Probabilística, además de los recursos y las condiciones de trabajo, existen factores institucionales y de percepción sobre valores democráticos y la manera de llevarlos a la práctica.

En el 2004, cerca del 75% de los servidores públicos encuestados respondieron que la Ley causaría cierta carga adicional para sus oficinas, lo que no significa que los funcionarios estuvieran dispuestos a evadir la Ley (Gill y Hughes, 2005: 131). Probabilística consideró la variable de la carga de trabajo en un grupo de factores "negativos" de la Ley para identificar concretamente si tiene relevancia en su escala de valoración, que, como veremos más adelante, no es percibido como el mayor perjuicio de la Ley federal, pero puede influir si otros factores motivantes son exiguos, según la misma empresa.

Sobre el conocimiento de la norma, un tercio de los encuestados en el 2004 respondió que no había recibido capacitación aún. En el 2007, en la administración federal, más del 80% de los servidores públicos mexicanos declararon conocer la LFTAIPG, y 78% dijo saber que existen sanciones a servidores públicos por incumplimiento de la Ley de acceso.

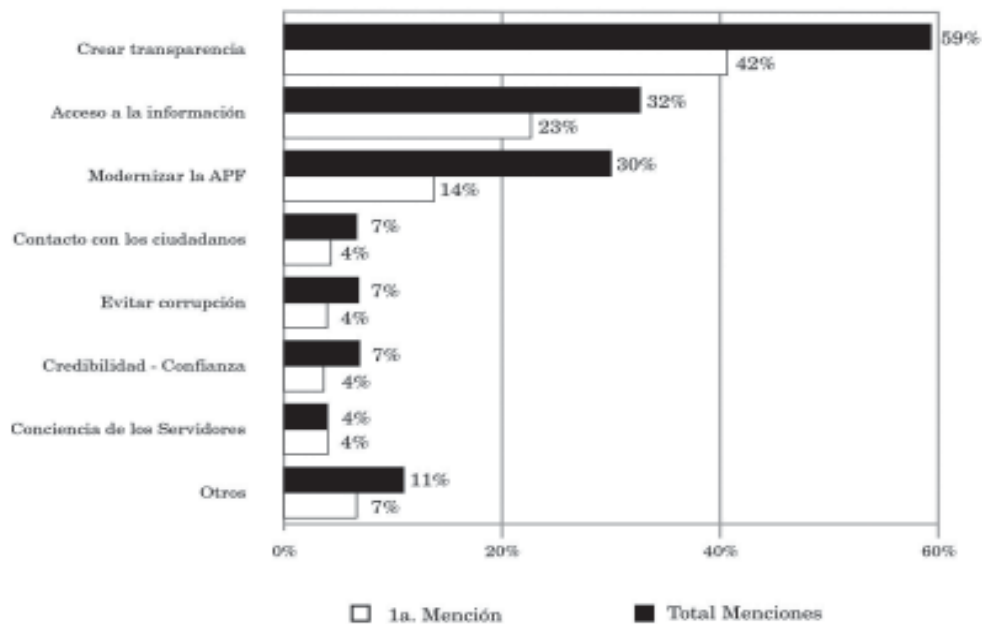
Más allá del conocimiento de la normativa, en ambos estudios se presentan opiniones frecuentemente reiteradas sobre las leyes como elementos favorables para el buen gobierno. En el 2004, los encuestados manifestaron un fuerte apoyo, pero repararon en que las tendencias hacia el secretismo interferirían con el cumplimiento cabal de la Ley. Mientras tanto, en el 2007, el 55% mencionó de forma espontánea que la Ley beneficia la creación de transparencia, el acceso a la información y, además, moderniza la Administración Pública Federal (APF) (ver Tabla 1). De hecho, la gran mayoría (entre 80 y 85% del total) cree que también ha generado mejoras en la organización archivística de la información y eficiencias en la misma gestión pública.

En el estudio de Probabilística, llama la atención que mientras la percepción en el nivel de beneficios relacionados con el buen gobierno es alto, lo relacionado con los beneficios de ciudadanía es significativamente bajo. Como se muestra en la Tabla 1, menos del 10% de los encuestados piensan que la LFTAIPG mejora el contacto de los servidores públicos con los ciudadanos, pocos opinan que ayuda a evitar la corrupción, tampoco genera credibilidad o confianza hacia el gobierno y no crea conciencia de la transparencia ni del acceso a la información en los servidores públicos.

Las ideas del beneficio de la Ley más apoyadas son, sin embargo, ambiguas, pues aunque los servidores públicos afirman que la implementación de la Ley ha generado mejoras en el manejo de los

documentos y archivos, y que "moderniza" la APF, no fueron capaces de mencionar espontáneamente qué mejoras y eficiencias específicas trajo.

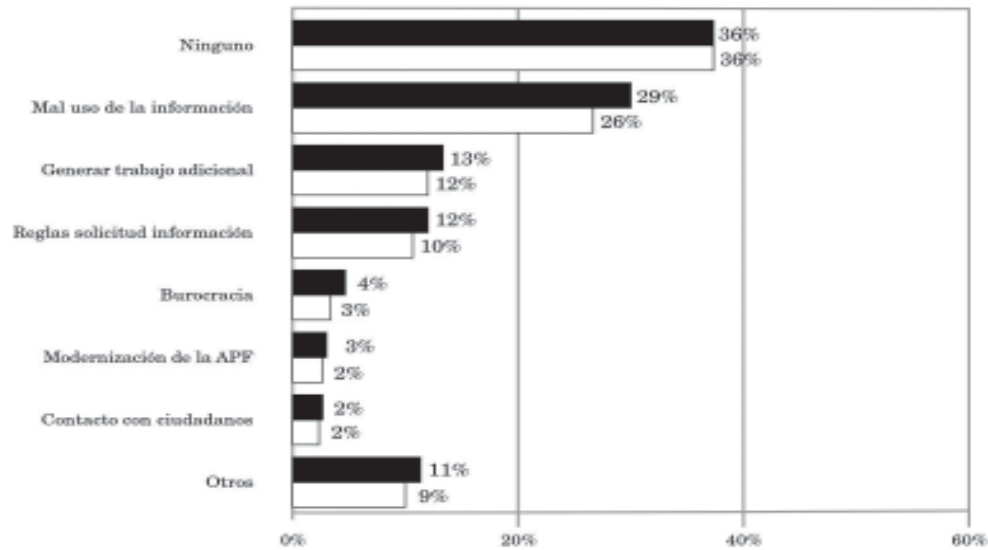
Tabla 1. Efectos positivos de la ley de transparencia



Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

En contraste, 36% de los encuestados por Probabilística dicen que la Ley no tiene ningún efecto negativo, pero 29% consideró como efecto negativo el "mal uso de la información", refiriéndose al uso para exhibir los errores del gobierno u obtener beneficios personales con la información que generan los servidores públicos (ver Tabla 2). Aunque solamente el 13% contestó que un efecto negativo es la carga de trabajo adicional que implica la implementación de la Ley, según la empresa, hay razones para pensar que esta percepción debe subrayarse si la actitud ante la transparencia es indiferente o mala, lo que constituiría un desincentivo severo.

Tabla 2. Efectos negativos de la ley de transparencia



Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

En el 2004, los encargados de comunicación social afirmaron, en un 96%, que la información gubernamental debía ser siempre o casi siempre pública. Aunque cuando se les hicieron preguntas más específicas, más de dos tercios de los encuestados respondieron que ellos reservarían documentos relacionados con temas como la seguridad nacional (90%), la seguridad económica (78%), las investigaciones judiciales en curso (70%), y los nombres de las víctimas de crímenes (66%). En contrario, se obtuvieron respuestas proclives al acceso a la información en documentos sobre el proceso de toma de decisiones, incluyendo los borradores (66%), minutas internas y notas (88%), los correos electrónicos de los servidores públicos (90%), y sobre los procesos de responsabilidad administrativa a funcionarios públicos (80%).

Cuando se les preguntó a los encuestados de Gill y Hughes en forma general si ellos pensaban que los servidores públicos cumplirían con la Ley totalmente, parcialmente o para nada, el 52% respondió que creían que los burócratas cumplirían totalmente con la Ley; el restante 48% respondió que parcialmente, y ningún servidor expresó que la Ley no se cumpliría para nada. Pero es interesante

rescatar del estudio de Gill y Hughes (2005: 132) respuestas directas sobre el cumplimiento parcial de las leyes de AI:

- "Porque así siempre se ha hecho".
- "Se va a requerir mucha capacitación y disposición de cada uno de los servidores públicos para que esto sea alcanzado".
- "Probablemente le pongan atención a temas más 'sustanciales'".
- "Tenemos que crear una nueva cultura de transparencia para este trabajo. Tomará su tiempo".
- "En general el apego a la legalidad en México es muy deficiente".
- "Debido a la carencia de una cultura ética".
- "En algunas oficinas, la burocracia y la pereza sigue reinando".
- "Por la cultura política del país".

En el mismo estudio se pudieron encontrar incentivos positivos y negativos. Los servidores públicos mostraron miedo a ser acreedores a las sanciones formales de las nuevas leyes y las informales que sus jefes pudieran propinar. Para Gill y Hughes (2005: 133), las respuestas obtenidas en la variable de incentivos indican una mezcla de estos o una falta de voluntad política en la cúpula burocrática que inhibe el cumplimiento por las siguientes razones:

- "Por falta de conocimiento, negligencia y presiones".
- "Creo que dependerá de los intereses de cada una de las instituciones y departamentos".
- "La administración de la información es subjetiva; siempre recae en la toma de decisiones subjetiva".
- "Habrá muchos matices en la administración de la información. Esto dará a los servidores públicos espacio para maniobrar y reservar mucha información".
- "Existen muchos miedos acerca de los deberes de la administración pública".

Haciendo la misma pregunta sobre los documentos que se *deberían* reservar, Probabilística obtuvo un alto nivel de respuestas inclinadas hacia la publicación total de los documentos (36,8%), pero consideraron que deberían reservarse los datos personales de funcionarios, los procesos judiciales en curso, y los relacionados con los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Ahora, cuando la empresa preguntó sobre los motivos por los cuales los servidores públicos justificaron "la protección" de la información, el 45,3% consideró

De acuerdo a la percepción de los servidores públicos, la corrupción difícilmente se combate con normas de acceso a la información y transparencia. Su conciencia sobre el combate a la corrupción obedece más bien a un concepto abstracto de la rendición de cuentas y a los valores morales y principios de honestidad.

que la información debe protegerse cuando "el jefe no ha autorizado esa entrega de información"; el 62%, para evitar que el acceso a la información se convierta en un negocio, y el 58%, cuando se den "ventajas indebidas" a algún solicitante. Estas razones dan cuenta de un modo de operar extra-legal y con matices políticos de jerarquía de poderes.

Alcance del AI y utilidad

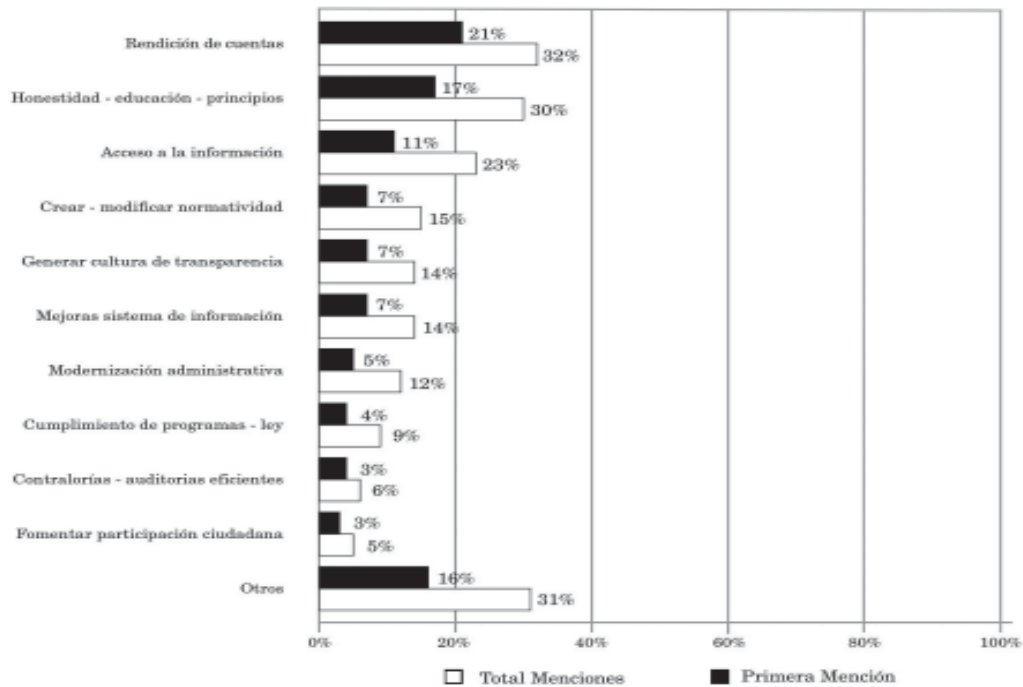
En este apartado solamente se describen datos del estudio de la empresa Probabilística aplicado al Ejecutivo Federal, dado que es el único que profundiza sobre el alcance y utilidad de la ley de AI en aspectos culturales para el AI y la transparencia.

En general, los servidores públicos del gobierno federal en México tienen una voluntad positiva hacia el acceso a la información como elemento que ayuda a la transparencia. Aunque esta actitud es provechosa, no necesariamente se reconocen los beneficios del acceso a la información por su cualidad como derecho fundamental de las personas, o bien de la administración pública basada en valores constitucionales como el AI, para la realización del ser humano y para su participación en democracia. La actitud positiva se funda en un concepto amplio de buen gobierno, como se describe en el apartado anterior, que por realista que parezca, nace del beneficio directo y palpable que tienen los servidores públicos de la Ley en su vida cotidiana, y no de creer que la Ley mejora la calidad de vida de la sociedad y el tipo de argumentos sociales que la teoría expresa.

De acuerdo a la percepción de los servidores públicos de la APF en México, la corrupción difícilmente se combate con normas de acceso a la información y transparencia. La conciencia de los servidores públicos sobre el combate a la corrupción obedece más bien a un concepto abstracto de la rendición de cuentas y a los valores morales y principios de honestidad.

Cuando se les preguntó cuáles eran los elementos que generan transparencia, el 40% de los servidores públicos respondió honestidad, educación y principios. Al igual que en el combate a la corrupción de la Tabla 2, los servidores públicos otorgan un nivel significativamente alto a los valores morales y las costumbres, por encima del cumplimiento de las normas de acceso a la información y transparencia (ver Tabla 3).

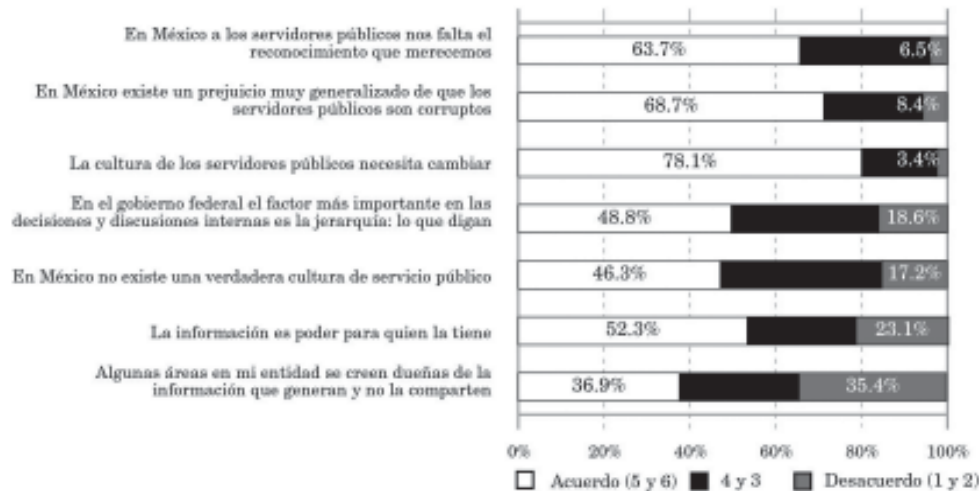
Tabla 3. Percepción de corrupción



Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

Pero entre las características de valoración hay un conjunto de elementos de la cultura burocrática más complejos que influyen en las actitudes hacia la transparencia. Un número significativo de servidores públicos dice sentirse señalado como corruptos por la sociedad como un prejuicio generalizado, y 64% piensa que hace falta que se les reconozca su trabajo (ver Tabla 4). De hecho, reconocen que en México se requiere un cambio de cultura de servicio público donde las decisiones tengan un sustento más allá de los niveles jerárquicos, el poder económico y político. Si esto es así, se puede esperar que también en la gestión de las obligaciones de la ley de AI se presente este esquema "no-institucionalizado", necesariamente en el área de las decisiones más complejas, es decir, en la clasificación y reserva de la información.

Tabla 4. Cultura burocrática



Fuente: Probabilística e IFAI (2007).

Observaciones a la legislación de AI

a. Sobre la cultura burocrática preexistente

La característica de los burócratas latinoamericanos es que "obedezco pero no cumpro" (Gill y Hughes, 2005). Esta cualidad en el contexto mexicano hace pensar a Gill y Hughes que la burocracia tiene mucho que vencer antes de esperar un cumplimiento de las leyes de AI, puesto que la inercia cultural fue la explicación sobresaliente ante la expectativa de incumplimiento en su estudio (2005: 133). Lo cierto es que las leyes de AI tienen la tendencia a ser absorbidas por dicha cultura, en vez de crear un cambio organizacional y cultural de fondo por sí solas (Burt y Taylor, 2008). Por lo tanto, las leyes deben ir acompañadas de todo un sistema de reforma de profesionalización que incentive con fuerza real el cambio organizacional y cultural junto con los valores constitucionales de las leyes de AI.

Aunque las normas formales sobre los procedimientos de clasificación busquen descentralizar la toma de decisiones dentro de los Comités de Información, cuyos miembros han de equilibrar los intereses políticos con las hipótesis de reserva de la información jurídica, esto en la práctica es otra historia. Aunque ninguno de los estudios empíricos lo muestra con ejemplos concretos, entre los servidores

Las leyes deben ir acompañadas de todo un sistema de reforma de profesionalización que incentive con fuerza real el cambio organizacional y cultural junto con los valores constitucionales de las leyes de AI.

públicos persiste un miedo a ser reprendidos por los altos mandos por revelar información. Reservar información, especialmente aquella sensible no rutinaria, "en tanto el jefe no autorice su publicidad", es una causal informal, fuera de la norma, y que muestra que se centralizan las decisiones de clasificación de documentos. En este sentido, la Ley no resuelve el problema político de la protección de los intereses de los poderosos por encima del derecho a la información de los mexicanos, que la creación en la Ley de dichos Comités trataba de solucionar.

Los estudios muestran que los encuestados no pudieron detallar los beneficios concretos en términos de que las leyes de AI sean percibidas por los burócratas como factores de "modernización" del gobierno y mejoras en la administración de archivos. Con estas particularidades y la falta de claridad, difícilmente se podrá sustentar el dicho de que la Ley por sí sola genera un cambio de cultura burocrática sustantivo o conciencia sobre la relevancia de la transparencia y el acceso a la información.

b. Sobre los incentivos institucionales y legales

El que los servidores públicos conozcan la Ley es muy relevante, pero ello no garantiza su desempeño eficaz, ya que por sí misma no resuelve el problema de la motivación en la administración pública. Existe una falta de incentivos, según muestran los datos empíricos, fuera y dentro de la Ley, para desempeñar buenas prácticas de transparencia y acceso a la información.

En el lado institucional, se sabe que el apoyo de los altos mandos a la implementación cabal de las leyes de AI es la piedra angular del sistema (Glover ...[et al], 2006; Mendel, 2008); en otras palabras, se requiere "voluntad política" para cumplir las leyes, como lo muestran los estudios analizados aquí (Gill y Hughes, 2005; Probabilística e IFAI, 2007). Sin este ingrediente, pueden fallar muchas partes del sistema, tales como que se descuide la capacitación a servidores públicos (Gill y Hughes, 2005), que se centralicen las decisiones sobre clasificación de información, que exista una insuficiencia de recursos en las áreas clave de la implementación del AI, por mencionar algunos.

Ciertamente, la Ley desarrolla el derecho de acceso a la información y favorece a los ciudadanos en tanto los procedimientos y trámites de acceso sean sencillos; pero limita e impone nuevas obligaciones a los servidores públicos ante las cuales no parecen estar muy convencidos. De no haber una motivación de parte de los altos

Los servidores públicos no perciben participación cívica que exija cuentas a su gobierno, sino más bien a un grupo de individuos introduciendo solicitudes de información y haciendo un uso "indebido" de ésta.

mandos, un compromiso de gobierno adquirido, y una conciencia en todos los niveles de llevarlo a cabo, las obligaciones que imponen las leyes pasan a ser percibidas como cargas pesadas e innecesarias de trabajo, y si a eso se le suman procedimientos largos y onerosos, puede esperarse un incumplimiento seguro propiciado por la falta de interés de los servidores públicos en el tema de AI, a decir de sus percepciones recuperadas en los estudios.

Adicionalmente, los incentivos orientados a satisfacer un *derecho de las personas a la información* y a generar participación ciudadana están ausentes en el sistema actual. Aunque los datos demuestran que efectivamente hay una actitud de apertura derivada de las leyes de AI en el círculo de los servidores públicos en México, dicho círculo cree que no sucede lo mismo en la sociedad general mexicana. Si bien las leyes de AI contienen altos beneficios sociales y bases constitucionales, los servidores públicos no perciben participación cívica que exija cuentas a su gobierno, sino más bien a un grupo de individuos introduciendo solicitudes de información y haciendo un uso "indebido" de ésta.

Si la sociedad no participa activamente en el acceso a la información y la usa principalmente para un bien común, los beneficios sociales no son palpables para los servidores públicos; y aun cuando el número de solicitudes sea alto, si los funcionarios no tienen conocimiento del bien público que la información revelada causó, pierden interés. En cambio, se guiarán por aquellos beneficios que directamente les atañen, tal como la mejora en el manejo de archivos y de clasificación de la información.

Estos hallazgos desatan una serie de preguntas complejas: ¿cómo se incentiva el cumplimiento administrativo de normas basadas en valores constitucionales como las de AI? El simple hecho de saber que, mediante su trabajo cotidiano, los burócratas cumplen con el mandato estatal de garantizar el derecho fundamental a la información ¿es motivante para su cumplimiento?

c. Sobre el alcance de las leyes de AI

¿Qué esperar de las leyes de AI y transparencia en el caso mexicano? El concepto de transparencia trasciende el ámbito de las leyes de AI. Los servidores públicos no están de acuerdo en que los resultados de sus esfuerzos en materia de transparencia se limiten a darle cumplimiento a las obligaciones de brindar acceso a la información y de manejo de archivos que la ley provee. En términos generales,

la transparencia no solamente es hacer pública una lista de documentos en las páginas web y tramitar solicitudes de información. A la luz de los datos disponibles, por lo menos la LFTAIPG no cumple con las expectativas a nivel perceptivo de combate a la corrupción y rendición de cuentas que se le pudieran atribuir.

Incluso, un número relevante de servidores públicos no percibe las leyes de AI como uno de los elementos más importantes para un gobierno transparente. Para ellos, la transparencia se logra mejor con el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación como órgano realmente fiscalizador de las acciones de los servidores públicos, con capacidades de sanción por faltas administrativas, así como denunciando actos de corrupción directamente a las autoridades competentes. Al menos a nivel perceptivo, el paliativo para la corrupción es un ente con capacidades de contralor, y no dando acceso a documentos a la población en general.

Aunque Gill y Hughes se toparon con testimonios de servidores públicos que admiten estar dispuestos a abrir información que pueda exhibir o ventilar actos de corrupción así como la manera de trabajar del gobierno en general (2005: 132), estas percepciones no se ligaron con una utilidad directa derivada de las leyes o uno de los beneficios de éstas, como podría ser la del combate a la corrupción.

Como se ha venido diciendo, tampoco es de esperarse que la ley por sí sola sea un catalizador del cambio organizacional. En estudios de países anglosajones donde existen leyes de AI, también se han encontrado con esta conclusión después de aplicar sondeos a servidores públicos en la materia (Burt y Taylor, 2008).

Lo cierto es que las leyes de AI representan un ejemplo de los valores constitucionales democráticos que se llevan hasta la administración pública y, como lo prevén Piotrowski y Rosenbloom (2002), pocos podrían argumentar que son valores accesorios. El desempeño del cumplimiento de las leyes de AI es central toda vez que realiza un derecho fundamental de las personas y mejora la gestión gubernamental. Por tanto, que los servidores públicos de todos los niveles y órdenes de gobierno estén conscientes de estas bases repercute en su nivel de cumplimiento.

Hacia dónde avanzar

El fundamento teórico de que las leyes de acceso a la información favorecen a un buen gobierno y derivan en mejores prácticas administrativas, tal como lo afirman algunos especialistas (Ackerman

Que la Ley haya modificado la cultura de la administración pública y juegue un papel de agente de cambio para incentivar la apertura de la información pública y promover prácticas de rendición de cuentas, resulta el Talón de Aquiles del acceso a la información en México.

y Sandoval-Ballesteros, 2006; Bellver y Kaufmann, 2005; Calland y Tilley, 2002; Roberts, 2006), es confirmado por los servidores públicos mexicanos. Sin embargo, que la Ley haya modificado la cultura de la administración pública y juegue un papel de agente de cambio para incentivar la apertura de la información pública y promover prácticas de rendición de cuentas del lado de los servidores públicos, resulta el Talón de Aquiles del acceso a la información en México. Identificar estos aspectos permite nutrir el debate jurídico con elementos empíricos, en función de buscar fórmulas normativas y políticas que promuevan la cultura de servicio público, y proponer medidas que incentiven la valoración de la transparencia y el AI.

El acceso a la información como lo desarrollan las leyes tiene una carga de relevancia social y política que levanta altas expectativas de cambio y de desempeño en la administración pública; basta con revisar las exposiciones de motivos de las leyes mexicanas en la materia. Estos atributos excelsos son sin duda originarios de los discursos de las campañas de defensa y cabildeo abanderadas por políticos y por la sociedad civil, contruidos para fines persuasivos y con altos grados de esperanzas democráticas (Luna Pla, 2008). El contexto ha cambiado, esto es, ya no se requiere un discurso al que le sobren adornos para convencer al Congreso de la pertinencia de contar con leyes de AI. Los estudios empíricos nos enseñan que habrá que observar de cerca los actos de aplicación normativa para hacerlos viables en el contexto gubernamental como norma de administración con bases y valores constitucionales. De ahí el valor de estos estudios y su utilidad en la legislación.

Es pertinente empezar por hacer la distinción entre los atributos de las leyes de AI. Por un lado, son un tema de *higiene pública*, destinada a aumentar la transparencia de la administración pública con miras a fortalecer la rendición de cuentas y la democracia (Bovens, 2002). Por otro, regulan el derecho constitucional de acceso a la información imponiendo obligaciones concretas al gobierno. Resulta difícil pensar que los atributos de buen gobierno y los del AI de las leyes crean niveles similares de apropiación entre los sujetos obligados por la Ley, o incentivos iguales para aplicarla. El dar cumplimiento cotidiano a una ley AI bajo el supuesto hipotético de que se está "garantizando el derecho de acceso a la información a las personas", es, como motivación laboral para los servidores públicos, difícilmente relacionada de manera directa con su desempeño e intereses individuales.

Con base en los hallazgos empíricos que sugieren los estudios del caso mexicano, se podría fortalecer un modelo de gestión adecuado a las creencias, percepciones y valores apprehendidos de las percepciones de los burócratas.

Se sabe que las leyes de AI son valiosas en tanto son usadas por los ciudadanos (Riley y Relyea, 1983). Pero hay un factor más en este supuesto: ¿para qué se usan? Ciertamente hay un sesgo en la teoría del derecho a la información que consiste en entender su uso a favor de un bien de interés común (exigirle cuentas al gobierno, defender otros derechos humanos), y en esto los servidores públicos mexicanos se pronuncian mayoritariamente a favor. Pero cuando en la solicitud de información que llega a una oficina del gobierno se advierte que el solicitante busca obtener una ventaja económica, entonces la idea social se desvanece y causa inconformidad entre los servidores públicos, la que se refleja en su desempeño diario.

Lo anterior lleva a confirmar la necesidad de transmitir a los servidores públicos acerca de los beneficios sociales de las leyes de acceso a la información. El uso lucrativo de la información no debe ser visto como un asunto negativo; en este rubro entran las solicitudes de información para reclamar derechos de propiedad, prestaciones, subsidios, derechos de seguridad, salud, educación, beneficios sociales, etc. Todos estos son derechos democráticos económicos y sociales que los servidores públicos deben percibir y ser conscientes para sentirse partícipes del beneficio social de la transparencia (Phillips, 1982).

Como lo demuestran otras experiencias internacionales, el AI también se ha imaginado como una actividad administrativa (aunque con juicios políticos que se suman) y no como un mecanismo a través del cual se puede generar un cambio estratégico organizacional tanto en el espíritu de la ley como en la práctica democrática (Burt y Taylor, 2008). Un elemento clave para este cambio es, como lo confirma la percepción de la burocracia mexicana, la eficiencia pública de la administración de archivos. Este beneficio primigenio también se ha encontrado en estudios sobre la implementación de leyes de AI en Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, y sus capacidades podrían ser mejor proyectadas para incentivar el cumplimiento jurídico (Glover, 2006).

Con base en los hallazgos empíricos que sugieren los estudios del caso mexicano, se podría fortalecer un modelo de gestión adecuado a las creencias, percepciones y valores apprehendidos de las percepciones de los burócratas. Para Merino (2006), un buen modelo de gestión "supone una adecuada mezcla entre normas estables y márgenes de decisión; entre procedimientos rutinarios y órganos responsables de conducir los procesos; y entre los derechos otorgados a los

miembros de la organización que cumplan con los parámetros establecidos y sistemas de incentivos (premios y castigos) innovadores". Esta idea de modelo, particularmente con el componente de incentivos, podría fungir como piedra angular para institucionalizar las acciones de cumplimiento de las leyes, y acotar las injerencias políticas en la toma de decisiones del AI, así como para revalorizar la información y los documentos gubernamentales en el contexto del derecho constitucional, mejorando su preservación y archivo para el bien público.

Por lo expuesto, se sugiere buscar esquemas institucionales de incentivo a los servidores públicos para la implementación de las leyes de AI, tanto en la dimensión del buen gobierno como en la del derecho constitucional. Esto puede ser avanzado a través de políticas y programas de comunicación interna de los gobiernos que realmente favorezcan una cultura cívica dentro del cuerpo de servidores públicos basada en la responsabilidad social y ética pública. También conviene evaluar estrategias que generen sentimientos de compromiso una vez que los servidores públicos sean conscientes de los beneficios reales y no abstractos de las leyes de transparencia y acceso a la información. En atención al hecho de que las leyes de AI responden a necesidades diferentes, la profesionalización de servidores públicos debe incluir el concepto sistémico de administración basada en valores constitucionales (Piotrowski y Rosenbloom, 2002).

Notas

(1) El IFAI es el organismo público encargado de supervisar el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo del gobierno federal de México. El estudio está disponible en www.ifai.org.mx.

(2) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, numeral 86, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Bibliografía

Abramovich, Victor y Courtis, Christian (2000), "El acceso a la información como derecho", Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, <http://www.cels.org.ar/home/index.php>, consultado en junio de 2008.

Ackerman, John M. y Sandoval-Ballesteros, Irma E. (2006), "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", en *Administrative Law Review*, Vol. 58 N° 1, Washington, Winter, pp. 85-130.

- Beatson, Jack y Cripps, Yvonne (eds.) (2002), *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams*, Oxford, Oxford University Press.
- Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005), *Transparencia: Initial Empirics and Policy Applications*, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper).
- Birdsall, William F. y Rasmussen, Merrilee (2002), "The Citizen's Right to Communicate", en *Citizenship and Participation in the Information Age*, Manjunath Pendakur y Roma Harris (eds.), Ontario, Garamond Press.
- Bovens, Mark (2002), "Information Rights: Citizenship in the Information Society", en *Journal of Political Philosophy*, Vol. 10 N° 3, Malden, September, pp. 317-341.
- Burt, Eleanor y Taylor, John (2008), "Managing Freedom of Information in Scottish Public Bodies: Administrative Imperatives and Political Settings", en *Open Government*, Vol. 4 N° 1, April.
- Calland, Richard y Tilley, A. (2002), *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice*, Cape Town, Open Democracy Advice Center.
- Chapman, Richard A. y Hunt, Michael (eds.) (1987), *Open Government: a Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, New York, Croom Helm.
- Darbishire, Helen (2006), "Derecho a la información en América Latina", en *Anuario de Derechos Humanos*, N° 2, Santiago, junio, <http://www.cdh.uchile.cl/anuario2/tem1.pdf>, consultado en junio de 2008.
- Delbridge, Rosmary y Smith, Martin (eds.) (1982), *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, London, The National Consumer Council, Burnett Books.
- Feldman, David (2002), "Information and Privacy", en *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams*, Jack Beatson e Yvonne Cripps (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Gill, Juliet y Hughes, Sallie (2005), "Bureaucratic Compliance with Mexico's New Access to Information Law", en *Critical Studies in Media Communication*, Vol. 22 N° 2, Washington, pp. 121-137.
- Glover, Mark ...[et al] (2006), *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom*, London, ARMA International Education Foundation; University College London. School of Public Policy. Department of Political Science. The Constitution Unit.

- Luna Pla, Issa (2008), *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, por publicar.
- McDonald, Andrew (1998), "Archives and Open Government", en *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, Andrew McDonald y Greg Terrill (eds.), London, Macmillan Press.
- McDonald, Andrew y Terrill, Greg (eds.) (1998), *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, London, Macmillan Press.
- Mehra, Achal (1986), *Free Flow of Information: a New Paradigm*, New York, Greenwood Press (Contributions to the Study of Mass Media and Communications; N° 7).
- Mendel, Toby (2008), *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Paris, UNESCO.
- Merino Huerta, Mauricio (2006), "Sobre el servicio profesional", documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Nairne, Patrick (1987), "Policy Making in Public", en *Open Government: a Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Richard A. Chapman y Michael Hunt (eds.), New York, Croom Helm.
- Phillips, Melanie (1982), "Welfare Benefits", en *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Rosmary Delbridge y Martin Smith (eds.), London, The National Consumer Council, Burnett Books.
- Piotrowski, Suzanne J. y Rosenbloom, David H. (2002), "Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: the Case of Freedom of Information", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 6, Washington, November-December, pp. 643-657.
- Probabilística e IFAI (2007), "La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información", México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, <http://www.ifai.org.mx>.
- Riley, Tom y Relyea, Harold C. (eds.) (1983), *Freedom of Information Trends in the Information Age*, London, Frank Cass.
- Roberts, Alasdair (2006), *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age*, New York, Cambridge University Press.
- Robertson, K. G. (1999), *Secrecy and Open Government: Why*

- Governments Want You to Know*, London, Macmillan Press.
- Roper, Michael (1987), "Access to Public Records", en *Open Government: a Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Richard A. Chapman y Michael Hunt (eds.), New York, Croom Helm.
- Sides, Charles H. (ed.) (2006), "Freedom of Information in a Post 9-11 World: Introduction", en *Freedom of Information in a Post 9-11 World*, New York, Bywood Publishing (Baywood's Technical Communications Series).
- Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (2005), *Importancia social del derecho a saber: preguntas y respuestas en los casos relevantes del IFAI*, México, LIMAC.
- Weir, Stuart (1982), "Housing", en *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Rosmary Delbridge y Martin Smith (eds.), London, The National Consumer Council, Burnett Books.
- Wilkinson, David (1998), "Open Government: the Development of Policy in the United Kingdom in the 1990s", en *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, Andrew McDonald y Greg Terrill (eds.), London, Macmillan Press.
- Williams, Frances (1982), "Energy", en *Consuming Secrets: How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, Rosmary Delbridge y Martin Smith (eds.), London, The National Consumer Council, Burnett Books.