

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ABIERTO: ALGUNOS CASOS

GOBIERNO ABIERTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

JUAN E. PARDINAS

Introducción

La democracia es un medio y un fin en sí mismo. Es una herramienta para designar a las personas encargadas de las tareas de gobierno y un medio para representar la pluralidad política de una comunidad. También es un fin, al forjar los contrapesos que permiten la rendición de cuentas de las personas encargadas de ejercer los cargos de autoridad. Los cambios democráticos implican una renovación de las instituciones y los comportamientos.

Uno de los saldos más positivos de la transición democrática mexicana es que los funcionarios públicos perdieron el control monopólico sobre la información generada y resguardada por el gobierno. Para hacer efectivo el principio de que, en general, la información resguardada por el gobierno es propiedad de la sociedad, se requiere de voluntad política y de una vigorosa infraestructura de normas e instituciones.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) forman un binomio estratégico dentro de este andamiaje institucional. El presente capítulo busca explicar la sinergia potencial entre la AGA y las instituciones garantes del derecho a la información en nuestro país.

Rendición de cuentas en México

Durante los últimos años México ha dado pasos importantes para fortalecer la cultura democrática de la rendición de cuentas. Esto se debe, en parte, a la evolución de sus



JUAN E. PARDINAS

Es director general del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)(www.imco.org.mx). Es doctor en economía de la London School of Economics, maestro en Economía por la Universidad de Sophia, en Tokio, Japón, y politólogo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Su responsabilidad en el Imco le ha permitido combinar la investigación aplicada a la toma de decisiones con la difusión de ideas en medios escritos y electrónicos. Escribe una columna de opinión semanal en el diario *Reforma*, ha sido corresponsal de *CNN en Español*, en la India y Japón, y ha publicado artículos en las revistas *Harvard Review of Latin America*, *Expansión*, *Este País*, *Nexos* y *Letras Libres*.

GOBIERNO ABIERTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

instituciones, pero también a que ha habido un rol incremental de la sociedad civil en los asuntos públicos.

A pesar de esa evolución, la rendición de cuentas a nivel federal se ha consolidado a un ritmo muy distinto de lo que se puede observar en las entidades federativas y municipios. Así que será necesario ver el escenario en cada uno de esos órdenes de gobierno.

a. Federal

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) regula la garantía de acceso a la información.¹ Detalla que uno de sus principales objetivos es lograr que toda persona tenga acceso a la información pública, pero también se encuentran en ella los propósitos de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas.² Es decir, regula la obligación de informar, además de contener las directrices operativas que permiten su implementación.

Esa ley también especifica que las autoridades obligadas a cumplir con su contenido son aquellas que pertenecen a cualquiera de los tres Poderes de la Unión.³ Aunque el enfoque de la ley se concentra en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, respecto del Legislativo y Judicial, solo se sientan las bases generales para su cumplimiento.⁴ Como complemento de la LFTAIPG, México forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto,⁵ que se

.....
¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de Febrero). Diario Oficial de la Federación, artículo 6.

² Artículos 1 y 4.

³ Artículo 3, fracción XIV.

⁴ Título Tercero de la Ley.

⁵ Septiembre de 2011.

trata de una iniciativa multilateral en la que el país ha participado, desde el ámbito del Ejecutivo Federal, con el objetivo de mejorar la calidad del gobierno a través de la transparencia, el empoderamiento de la ciudadanía, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de nuevas tecnologías. Como resultado de dicha alianza, la administración pública federal asumió con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) diversos compromisos puntuales, enfocados a la rendición de cuentas en áreas específicas, y que han sido elaborados, propuestos y monitoreados por las propias OSCs en un nivel de interacción y dialogo.

b. En los Estados

En esta sección, el punto de partida debería ser que las herramientas que se aplican en los Estados y el Distrito Federal no son diferentes, en teoría, de lo que sucede a nivel federal. Esto es debido a que el fundamento de sus legislaciones locales es el mismo que la legislación federal: el artículo sexto constitucional. Pero el hecho es que, más allá de ese fundamento, cada entidad cuenta con su propia ley y criterios operativos propios. El problema que surge de lo anterior es que cada Estado cuenta con sus herramientas específicas y capacidades asimétricas para garantizar el cumplimiento de un derecho que tiene una misma raíz constitucional.

Respecto a la AGA, en la primera generación de compromisos estos no serán aplicables a los Estados y el Distrito Federal. Sin embargo, el porvenir de AGA depende de la ambición de futuro para incorporar a autoridades regionales y urbanas dentro de la agenda de cambio.

c. En los municipios

Los municipios están obligados a rendir cuentas en términos de la legislación y las instituciones de su respectiva entidad. En ese sentido, estas unidades administrativas carecen del mismo problema planteado para los Estados. Aunque el riesgo de asimetrías

GOBIERNO ABIERTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

se vuelve incremental, dado el número de criterios heterogéneos que se pueden aplicar en el contexto de un país con cerca de 2 mil 400 municipios con autonomía reconocida en rango constitucional.⁶

Propuestas de mejora

El nivel federal cuenta con las herramientas normativas y operativas. Sin embargo, muchos de los Estados y municipios no cuentan con marcos legales y el andamiaje institucional adecuado para garantizar un cumplimiento homogéneo del derecho. De este modo, se abordará el planteamiento de propuestas puntuales que permitan armonizar leyes y criterios operativos, para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

a) Un IFAI para los tres niveles de gobierno

Se propone que, para estar en posibilidades de reducir la brecha entre los niveles federal, local y municipal, el IFAI cuente con facultades de acción en todos los niveles de gobierno. Esta propuesta no se trata de algo desconocido, ya que el artículo sexto constitucional contiene, en su párrafo segundo, que sus principios y bases están destinados por igual a la federación, los Estados y el Distrito Federal, para hacer valer el derecho de acceso a la información. Posiblemente, ante este argumento la pregunta que debería surgir es por qué hoy cada entidad tiene su ley y criterios, distintos a lo que se aplica a nivel federal, si la Constitución mandata por igual a los tres niveles de gobierno.

El primer paso consiste en ver la factibilidad de su implementación. Es decir, ya existe el fundamento constitucional que contempla los tres niveles de gobierno, y una ley que lo regula a nivel federal. Así que

.....
⁶ Artículo 115

no se tendría que realizar una reforma constitucional y el trabajo se concentraría básicamente en la reforma a la ley federal, para que incluya a todos los niveles de gobierno, además de realizar todos los ajustes operativos necesarios en los niveles locales.

El segundo aspecto que apoya la viabilidad de esta propuesta es que, como se trata de un sistema que actualmente es vigente y se aplica en la administración pública federal, la propuesta ya está en práctica. Con esos dos aspectos lo que se pretende es reforzar el argumento de que no se trata de una innovación sin precedentes jurídicos o institucionales, sino de un esfuerzo para poner en acción algo que ya existe.

Uno de los retos centrales de la propuesta es que, ante tal cambio, el IFAI se podría saturar operativamente, al convertirse en una última instancia garante del acceso a la información. Otra crítica que se puede anticipar es la autonomía del órgano local o que, ante esa concentración de facultades, los institutos locales podrían estar condenados a la desaparición o la irrelevancia. Pero, a pesar de esas observaciones, lo cierto es que el beneficio sería mucho mayor, por el simple hecho de concretar la estandarización de herramientas para lograr una rendición de cuentas en las mismas condiciones en los tres niveles de gobierno. Uno de los grandes retos de México y de un sistema federal es que la calidad y el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos sea homogéneo a lo largo de su territorio. Es decir, se trata de una mejora encaminada a hacer valer una garantía constitucional que permite homologar el cumplimiento del derecho al acceso a la información, sin importar en qué entidad o región viva el ciudadano. Dicha reforma permite reducir las asimetrías que provoca un desigual desarrollo institucional en los distintos Estados del país. Estos cambios profundos no solo implican reformas legislativas, sino también cambios conductuales al interior de la administración pública. En este sentido, los

institutos estatales de acceso a la información seguirían cumpliendo con el rol fundamental de promover la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en el seno de los gobiernos estatales y municipales.

b) AGA como aliado y complemento del IFAI

“Para entender lo que Dios está pensando, debemos estudiar estadística porque esta es la manera de medir la intención de sus propósitos”. Florence Nightingale, la madre de la enfermería moderna, llegó a esta conclusión teológico-técnica con un acervo de dolorosa evidencia. Durante la Guerra de Crimea (1853-1856), Nightingale descubrió que más soldados fallecían de infecciones adquiridas en el hospital que por heridas en el campo de batalla. Su acuciosa acumulación de datos le permitió demostrar que, aun en tiempos de paz, los militares británicos tenían una tasa de mortalidad del doble de los civiles. Sus números apuntaban hacia las pésimas condiciones de higiene de los hospitales militares. La evidencia convenció al gobierno británico sobre la urgencia de invertir recursos en mejorar la salubridad de las clínicas militares. Como consecuencia de las nuevas políticas de higiene, la tasa de mortalidad en instalaciones médicas del ejército británico cayó de 52 a 20 por ciento. Este es un ejemplo de una decisión de política pública basada en datos duros.

No estoy seguro de que la evidencia estadística sirva para leerle la mente a Dios, pero es un hecho que sí tiene un enorme potencial para salvar vidas. Ciento sesenta años después de que Florence Nightingale trabajaba para curar pacientes en los hospitales londinenses, la medicina británica dio un paso radical en la construcción y transparencia de bases de datos. Con el liderazgo de Tim Kelsey, el sistema de salud británico decidió recolectar y abrir la información sobre el desempeño individual de cirujanos de corazón. La exposición de los nombres de los médicos y sus resultados en la sala

del quirófano redujo en 50 por ciento la mortalidad de pacientes. Para los cirujanos la medida implica una presión monumental. Cada operación formará parte de una base de datos pública que podrán consultar sus futuros pacientes. Sin embargo, la construcción de evidencia y la transparencia de datos resulta un incentivo poderoso para reducir los casos de negligencia médica. La Alianza para el Gobierno Abierto pretende catalizar una conversación global entre sociedades y gobiernos, para expandir las fronteras de transparencia bajo las que operan las autoridades y poderes públicos. Las nuevas herramientas tecnológicas ofrecen una cantidad de posibilidades que apenas podemos imaginar. La rendición de cuentas no solo tiene relevancia en situaciones de vida o muerte, como una cirugía de corazón, también puede tener un impacto transformador en nuestros actos más cotidianos. ¿Cuándo pasa el siguiente Metrobús que me lleva a mi trabajo? ¿Cuánto cloro tiene el agua que sale de las llaves de mi cocina? Muchos países y ciudades del mundo ya tienen datos y políticas de transparencia que permiten responder estas preguntas.

En respeto a las circunstancias y soberanía de cada país, la AGA establece que cada nación debe determinar ciertos compromisos y proyectos para avanzar en la rendición de cuentas. La rendición de cuentas no es sólo un tema de eficiencia presupuestal para ahorrar pesos y centavos. El atributo más importante de un gobierno abierto es la capacidad de forjar un puente de confianza entre autoridades y gobernados. La confianza es la materia prima de la legitimidad, ese permiso que los ciudadanos otorgamos a nuestras autoridades y representantes electos para ejercer los símbolos y facultades que otorga el poder político.

La transparencia y la rendición de cuentas no deben depender de una sola norma u organismo. La práctica exitosa de un gobierno abierto es una combinación de normas, incentivos institucionales y usos y costumbres de

GOBIERNO ABIERTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

los funcionarios en todos los ámbitos de la administración pública. En ese sentido, la AGA es una iniciativa que complementa y fortalece el cambio de instituciones y comportamientos que implicó el surgimiento del IFAI.

La AGA es resultado de reconocer que la gobernabilidad de la gestión pública puede maximizar sus alcances y logros, si se trabaja en forma concertada entre el gobierno y la sociedad civil. Las OSCs pueden coadyuvar con su agudo sentido de exigencia, pueden ayudar a detectar y ofrecer alternativas a problemas vinculados con la eficacia gubernamental. Esto no se hubiera podido lograr apenas años atrás, cuando era difícil pensar en una interacción entre sociedad civil y gobierno que permitiera formar una alianza en un plano relativamente horizontal, sin las jerarquías inherentes a la estructura del Estado.

Conclusión

Con la implementación de ambas propuestas, un IFAI con alcance nacional y un fortalecimiento de la AGA, se lograría estandarizar herramientas normativas y operativas para los tres órdenes de gobierno, pero también permitirán llevar a todos esos niveles de gobierno los logros de una iniciativa multilateral en la que México ha logrado una posición de liderazgo.

Cuando se modela un cambio en el sistema de gobierno, muchas veces el corto circuito sucede cuando el servidor público responsable de ponerlo a funcionar no sabe de qué se trata, o tiene valores ajenos a las esencia de la reforma.

El servidor público es el responsable final de materializar las acciones de gobierno. Es fundamental un esfuerzo de capacitación para que los basen su labor cotidiana en el principio de que el ciudadano tiene derecho a saber y conocer las acciones del gobierno. El diseño de la iniciativa debe considerar incentivos suficientes para que la burocracia cumpla con su responsabilidad de rendir cuentas.

JUAN E. PARDINAS

399

La práctica del gobierno abierto en las distintas dependencias gubernamentales permitiría descongestionar los asuntos y controversias que un Instituto Nacional de Acceso a la Información pudiera tener, como consecuencia de la ampliación de su tutela sobre gobiernos estatales y municipales.

Como se ha mencionado, para lograr el binomio estratégico IFAI-AGA, primero se tendrán que hacer los ajustes en el sistema mexicano de rendición de cuentas, que involucran las dimensiones normativa y operativa. Posteriormente, se habrá de incorporar la agenda de la AGA, para que llegue a los tres órdenes de gobierno. Finalmente, deberán hacerse del lenguaje diario del servidor público todos esos cambios, para que realmente funcione en todas las áreas involucradas.

Bibliografía

- Mir Puigpelat, Oriol (2004). *Globalización y estado, estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Civitas, España.
- Pardo, María del Carmen, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de Gobierno*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/5.pdf>
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2004). *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio Mexiquense AC, México.
- Quintín, Antonio, “Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: La nueva gestión pública”, documento que corresponde al capítulo IV de *Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana*, disponible en <http://www.consejocal.org/Archivo1/paradigmas.pdf>
- Roldán, Xopa, José (2008). *Derecho Administrativo*, Oxford, México.
- Santamaría, Pastor, Alfonso (2002). *Principios de Derecho Administrativo*, 4a edición, Centro de Estudios Ramón Arece, España.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917.
- Ley de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.