

CAPÍTULO X. BENEFICIOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU ACCIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN

Es reconocido por los estudiosos que la ecuación básica de la corrupción es la siguiente:

$$C = DM + D - RC$$

En donde:

- C: Corrupción.
- DM: Decisiones monopólicas.
- D: Discrecionalidad.
- RC: Rendición de cuentas.

En la fórmula, la corrupción es igual a las decisiones monopólicas, más la discrecionalidad de la autoridad, menos la rendición de cuentas.

Nunca el determinismo ha sido muy provechoso en los problemas sociales y esto de incluir las causas de la corrupción en una fórmula solo sirve para la divulgación del tema; lo importante es tratar de identificar las tripas de la formulita, es decir, la manera en que aterrizan los elementos que la componen.

Políticamente, la corrupción floreció en México –como lo señala la fórmula– en el monopolio del poder, personificado en el presidencialismo, el partido hegemónico y el corporativismo, que provocaban la ausencia de una auténtica división de poderes y la impotencia de la sociedad.

La discrecionalidad es el líquido amniótico de la corrupción; su espacio natural. En México, al Presidente de la República también le decían “El Reglas”. Él la fijaba, las cambiaba, adicionaba, interpretaba, derogaba y omitía. Por supuesto, ni soñar con la posibilidad de que rindiera cuentas.⁶¹ Sin embargo, lo que en el Presidente era una clara imposición de su voluntad, en la parte más baja de la jerarquía burocrática la arbitrariedad adquiría matices más cuidadosos. Simplemente la administración se envolvía en la falta de claridad y transparencia. En los niveles medios e inferiores, en la decisión pública imperaba la ambigüedad de la norma o francamente el vacío de la ley. Todo propiciaba que el funcionario, en ejercicio de su discrecionalidad, aplicara finalmente la norma en beneficio del mejor postor.

En suma, las decisiones monopólicas tienen que ver con la cadena jerárquica, su centralismo, la omnipotencia de los que intervienen, la impotencia de control social, el autoritarismo, y en general, con el estudio de la estructura organizacional y el proceso de la toma de decisiones en su conjunto.

La discrecionalidad se instala en los espacios que el poder deja libres para actuar caprichosamente. Las razones de esta discrecionalidad pueden ser varias: una, que no existe ninguna ley que contemple la situación que se va a juzgar; otra, que sí encontremos la ley pero es ambigua y poco precisa; otra, que existen varias leyes que se contradicen; otra más, que la experiencia y los estudios profesionales para realizar la labor pública son

⁶¹ Adolfo Aguilar Zinser afirmó en 1989, que la impunidad presidencial descansa en dos pilares: la muy extensa y abarcante gama de facultades discrecionales de las que goza el Ejecutivo y la inexistencia casi absoluta de mecanismos de vigilancia y control. Véase: *Los compromisos con la Nación*, 1a. ed., Plaza & Janes, México, 2000, pág. 89.

muy complejos, argumento del que se vale el burócrata tramposo para ampliar su margen de acción.

En toda esta penumbra de la discrecionalidad, la transparencia y el acceso a la información son los mejores frenos contra la corrupción. Disipan confusiones, precisan los límites de la autoridad, deslindan responsabilidades, vigilan y controlan los procedimientos, verifican resultados. Como lo señala el refrán: “Los peces no engordan en aguas transparentes”.⁶²

Ciertamente, no se elimina la posibilidad del abuso del funcionario, pero se le fijan los márgenes de acción en los que puede oscilar el acto de poder. Ir más allá de los términos claramente establecidos e informados a la ciudadanía, requeriría de la autoridad una explicación, pues se generarían graves sospechas de irregularidades.

De la misma forma, con la transparencia y el acceso a la información el usuario presiona a la simplificación de los trámites o resiste ante el embate de procesos administrativos, mismos que tienden a enmarañarse para abrir otras posibilidades a la discrecionalidad o a la necesidad de recurrir al funcionario, depender de él, y que no sea el ciudadano quien ejercite personalmente sus derechos.

La cruda realidad es que, hasta el momento, la transparencia y el acceso a la información no han impactado seriamente ni en la corrupción ni en la rendición de cuentas. La Comisionada del IFAI Jacqueline Peschard, así lo denuncia y aporta las pruebas:

⁶² Citado en *InfoCancún. 2005. III conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2005.

“En materia de percepción de la corrupción México cayó 17 lugares en 2009.⁶³ En el Índice de Competitividad bajó ocho lugares en la medición del año pasado. En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal descendimos dos lugares en el mismo año. En el Índice de Voz y Rendición de Cuentas el país perdió un punto, y en el Componente de Transparencia de las Cuentas Públicas Estatales, las entidades federativas obtuvieron una calificación promedio de 3.5 puntos en la escala de uno a diez, de acuerdo con el último estudio del CIDE en la materia”.⁶⁴

Es necesario enfatizar en lo que coinciden los tratadistas, en el sentido de que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son instrumentos que deben estar concatenados y trabajar en una armonía y congruencia perfectas. Si se encuentran desvinculados, sus efectos serán muy limitados. Serán una cadena tan frágil como su eslabón más débil.⁶⁵

⁶³ Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional, en su intervención en la Octava Semana Nacional de la Transparencia [*VIII Semana Nacional de Transparencia: Estado fuerte, Estado transparente*. 7, 8 y 9 de septiembre de 2011. Palacio de Minería. México, D.F.], se lamentó de que México no tuviera un avance semejante en el derecho de acceso a la información y la transparencia, y la corrupción. Su recomendación fue elevar el espíritu de enojo de la sociedad contra la deshonestidad.

⁶⁴ Reiteradamente se confirma lo señalado por Daniel Kaufmann, entonces funcionario del Banco Mundial, que realizó en 2007 una investigación sobre transparencia en la que concluyó: “México ha mejorado más en transparencia que lo que ha logrado mejorar en corrupción”. *Transparencia. Confianza ciudadana e instituciones. Seminario Internacional. 2007. Memoria*. 1a. ed., InfoDF, México, 2008, p. 36.

⁶⁵ Susan Rose-Ackerman, señala que es necesario que haya mejores oportunidades para que los ciudadanos monitoreen y participen en los temas de decisiones públicas, así como una mayor regulación de los puntos de intersección entre lo público y lo privado. Véase: *Corrupción y Transparencia*. Coordinadora: Irma Eréndira Sandoval, UNAM-Siglo XXI editores, 2009, México, pág. 41.

También valdría la pena reflexionar sobre la posibilidad de que la autoridad otorgue la información, pero que, al hacerlo, procure profundizar en las áreas y procesos susceptibles de intereses privados o vulnerables a la corrupción. Esto se debe a que *opacidad* es sinónimo de *sospecha*, pues bien afirma Kant: “Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuya máxima sea incompatible con la publicidad, son injustas”.⁶⁶

En fin, las razones de la ineficacia de la transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción y una buena rendición de cuentas ameritaría otro estudio especial, que no es el propósito de este ensayo, así que baste señalar que de muy poco valen la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, si no participa la gente. Los derechos ahí están, pero la mayoría son muy vagos y generales, se necesita exigirlos para observar su eficacia y resultados. Leyes no nos faltan, nos faltan ciudadanos⁶⁷.

La participación ciudadana, no importa que sea individual o en grupo, bajo el impulso del gobierno o espontánea, como sea, siempre que parta de una convicción: la estructura oficial no basta para impedir las violaciones al interés público. Esta es la idea que todavía no nos cabe a los mexicanos, como escribiría Gabriel Vargas, “en la

⁶⁶ Kant, *La paz perpetua*, Calpe, Madrid, 1795, p. 77-78.

⁶⁷ Prueba de ello es que todavía la sociedad no se apodera de este derecho. Juan Pablo Guerrero, ex comisionado del IFAI en su intervención en la IX Semana Nacional de Transparencia, el 21 de septiembre de 2012, versión estenográfica en el Portal del IFAI, dijo que en diez años de experiencia de la Ley se han recibido 800 mil solicitudes, en un país de 112 millones la cifra es mínima. Esas 800 mil corresponden a 300 mil usuarios, y 15 mil de ellos ha realizado más de la mitad de las solicitudes, 65 de ellos han hecho el diez por ciento de solicitudes de información recibidas.

de pensar”, y que podríamos resumir así: no habrá ley, programa, iniciativa, cruzada contra la corrupción que pueda triunfar, si no cuenta con apoyo y el liderazgo participativo de los ciudadanos.

Obviamente, para que funcione la participación ciudadana y la de los burócratas, es indispensable que la administración pública colabore en la simplificación de los trámites, facilite las denuncias y oriente jurídica y técnicamente a los denunciantes. Por supuesto, que garantice su anonimato, protección y cuidado. Esto aún no es así y por eso es la escasez de valientes. La corrupción coincide en estructuras con un gobierno fuerte y cerrado y con unos ciudadanos débiles, pasivos y zacatones.⁶⁸

⁶⁸ Para mayor amplitud sobre el tema de la corrupción, mi libro: *La corrupción. Patología Colectiva*, INAP, CNDH, FCPyS-UNAM, México, 2005. Uno de los mayores problemas para combatir la corrupción es la dificultad para medirla, la secrecía en la que se realiza y la complicidad de los involucrados son los principales obstáculos. Un intento para medirla y donde se describen las limitaciones correspondientes: “Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas” de Arturo del Castillo. Serie: Cultura de la Rendición de cuentas. Número 5. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Auditoría Superior de la Federación. México. D.F. 2008.