

Integridad, una Agenda Prioritaria para México: Acceso a la Información, Transparencia y Persuasión

Francisco Xavier Orendáin de Obeso

*Coordinador General Estratégico de
Crecimiento y Desarrollo Económico del
Gobierno del Estado de Jalisco*

Resumen

Se analiza la importancia, avances y asignaturas pendientes en materia de transparencia y acceso a la información, focalizándonos en incrementar el “saber cómo” hacer de estas herramientas socialmente valiosas. Finalmente se realizan cuatro propuestas para fortalecer la persuasión de estas estrategias y aportar a la integridad e innovación social.

PALABRAS CLAVES:

Transparencia, Acceso la Información, Persuasión, Saber qué, Saber cómo, Integridad, Deber ser

I.- Jalisco, pionero en transparencia: panorama general

La transparencia y el acceso a la información parecen ser hoy derechos fundamentales que toda la vida han acompañado a los ciudadanos. Estamos tan naturalizados a la noción de que el gobierno y las autoridades deben informar todo lo que realizan, transparentar sus gastos y argumentar en torno a sus decisiones que parece que esta condición nos ha acompañado a lo largo de toda la evolución democrática de nuestro país. Aunque este síntoma es evidentemente favorable para ambos derechos, lo cierto es que no se puede tener una perspectiva comparativa sin que se establezca claramente de dónde venimos y hacia dónde vamos.

Si analizamos concretamente esta condición podremos darnos cuenta de que hasta hace muy poco los gobiernos se caracterizaban más por lo que callaban que por lo que decían, es decir, la información gubernamental se otorgaba a gusto del gobernante en turno, por medio de las áreas de comunicación social, con boletines de prensa o en entrevistas a servidores públicos, sin que mediara una obligación sino que se proveía como una “graciosa concesión” del gobernante con el ciudadano.

Esta condición se ha revertido mediante la legislación en materia de transparencia, sobre todo en Jalisco, donde fuimos pioneros al aprobar – a finales del 2001¹ – la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, una regulación que incluso antes que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (aplicable a nivel nacional) estableció una serie de obligaciones de transparencia a las entidades públicas y propició el establecimiento de mecanismos para el acceso a la información.

De este modo tenemos que en Jalisco hemos transitado a tener una regulación más robusta en materia de transparencia y acceso a la información sobre todo motivado por una sociedad mucho más exigente, informada y comprometida con la cuestión pública, que en otras latitudes.

Sin embargo, a 20 años de la primera ley y con un derecho muy consolidado, parece que la transparencia ha perdido su novedad y que sobre todo muchos ciudadanos aun la desconocen o incluso la dan por sentada. Por ello, es preciso señalar que este es un problema que se debe combatir, dado que la transparencia y el acceso a la información forma parte de una serie de derechos humanos, inherentes a la persona que deben ser defendidos e impulsados por todos los ciudadanos.

II.- ¿La transparencia ha dejado de ser atractiva para los ciudadanos?

El aumento de las solicitudes de información demuestra que el acceso a la información es un área muy recurrente por los jaliscienses; ya que de acuerdo con el Sistema de Solicitudes de Información (SIREs)² de abril de 2012 a septiembre de 2022, en Jalisco se han atendido 957 mil 170 solicitudes, de las cuales el 65% corresponden a solicitudes hechas en los últi-

mos cuatro años, lo cual nos habla de una tendencia ascendente que puede interpretarse como un entusiasmo por el trámite de solicitudes de información.

Por otro lado, si bien es cierto que el número de solicitudes de información se ha incrementado, es también comprobable que tal y como nos refiere la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), comparando 2015 y 2019, se ha venido reduciendo en porcentaje el conocimiento que tienen los ciudadanos a nivel nacional en cuanto a la búsqueda de información en las páginas de internet de los gobiernos (pasando de 44% a 35.7% en 2015 a 2019, respectivamente) además de que el 48.4% de los ciudadanos encuestados consideran que es difícil o muy difícil obtener información gubernamental.

En este punto es donde podemos realizar varias hipótesis: 1) por un lado, el incremento de solicitudes de información quizás responde a la complejidad que perciben los ciudadanos de acceder a la información en fuentes públicas, y no necesariamente por el hecho de que no exista la información o que realmente sea complejo acceder a ella, sino que por desconocimiento pueden tener esta idea preconcebida, de tal forma que prefieren hacer uso del derecho de acceso a la información antes que al derecho de transparencia; 2) resulta evidente que a la par del desconocimiento de los instrumentos de transparencia, el hecho de que se reduzca la cantidad de personas que afirman que todos tenemos derecho a conocer la información del gobierno tiene que ver también con una lógica nueva de interpretar la función pública, una lógica donde parece ser que los ciudadanos han considerado replegarse a la arena privada antes de consolidar su papel activo como vigilantes de la función pública.

La ENAIID también arroja datos que sostienen esta segunda hipótesis, pues de acuerdo con los datos de 2019, el 63% de los ciudadanos señaló que la información que solicitó a instancias de gobierno fue destinada para uso personal, el 32.6% para algún trámite o gestión, contrastando con que apenas el 4.4% lo hizo para compartir o difundir.

¹ Esta Ley fue aprobada el 20 de diciembre de 2001 por el Congreso del Estado y publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 22 de enero de 2002.

² Administrado por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI)

Estas cifras nos hablan de este repliegue a la esfera privada por parte de los ciudadanos, y también de un proceso de “re-desconocimiento” de la importancia de la transparencia y el acceso a la información.

En este sentido, se puede hablar de que la transparencia ha dejado de ser atractiva como herramienta de combate y debate público, es decir, si bien existen cada vez más disposiciones que robustecen la acción ciudadana organizada, lo cierto es que poco a poco se ha perdido la “chispa” inicial con que arrancaron las políticas de transparencia y acceso a la información.

Esto no implica necesariamente que hayan dejado de ser importantes, sino que ahora que existen como un entramado perenne deben de enfrentarse al reto de mantenerse vigentes y en el conocimiento del público.

Esta paradoja es la que nos plantea Giandomenico Majone en su texto *“Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas”*³, en el que señala que en el diseño de las políticas públicas (como es el caso de la transparencia) se ha privilegiado el análisis técnico y la solvencia conceptual, es decir, se ha priorizado que las estrategias públicas cuenten con sustento técnico, cuestión que es primordial e importante, pero que justamente la supervivencia de estos proyectos está basada también en elementos más intangibles como la deliberación pública y la argumentación, es decir, que para asegurarse la viabilidad de la política pública no sólo se debe hacer un buen sustento técnico, sino que también contar con respaldo social que se deriva de una adecuada estrategia de comunicación.

Majone, es muy provocador al señalar que tradicionalmente se ha optado por diseñar las políticas públicas privilegiando específicamente el modelo de corte decisional (que opera bajo la tendencia de la elección racional) y establece como autoevidente cualquier decisión, pasándola por el criterio de optimización antes que por el de persuasión.

Majone, considera que este enfoque ha permitido que en todos los casos los hacedores de estrategias públicas visualicen más bien el “saber qué” antes del “saber cómo”; lo que sin duda ha contribuido a que el análisis y crítica de la evidencia se deje de lado; es decir, al tener en cuenta que todo el foco de atención se centra en derivar qué es lo que se tiene que hacer se pierde potencia en *la forma en que debe ser aplicada la estrategia*, lo que imposibilita construir argumentos sólidos que más allá de la razón decisionista, le den sentido y fuerza a la política⁴.

Considero que en este punto se encuentran las políticas de transparencia y acceso a la información, hoy por hoy contamos con el “saber qué” es decir, un robusto aparato jurídico, una tendencia creciente en materia de solicitudes, un catálogo de información fundamental, pero debe construirse el “saber cómo”, que se refiere a la forma en que estos instrumentos pueden ser socializados aún más y también consolidados como un derecho fundamental que no sea solamente utilizado en una esfera privada, sino que permita que todos y cada uno de los ciudadanos puedan ser “auditores” de la función pública, que conozcan la totalidad de las herramientas que se despliegan en su favor y que pueden en su momento permitirles desarrollar una postura crítica y propositiva en favor de la sociedad.

III.- Dinamizar la transparencia y el acceso a la información: algunas propuestas

Aplicando esta la lógica del “saber cómo” –aprovechando el “saber qué”–, considero vital que establezcamos toda una agenda que permita consolidar el derecho a la transparencia y el acceso a la información como una herramienta de control ciudadano, como una arena que debe importarnos a todos y cada uno y de la cual nos sintamos partícipes todos, en este sentido, creo fundamental realizar cuatro propuestas

³ Majone, Giandomenico (2014). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas. México, Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.

⁴ Majone sostiene: “en el análisis de políticas, como en la ciencia y en el razonamiento ordinario, pocos argumentos son puramente racionales o puramente persuasivos. Una mezcla cuidadosa de razón y persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una u otra” (Majone, 2014: 72)

generales que desde Jalisco –como pionero de la transparencia y como estado a la vanguardia–, pueden ser impulsadas a manera de laboratorio:

1. Impulso de “WatchDogs” ciudadanos en Pro de la Integridad. Aunque originalmente el término de WatchDog⁵ proviene de la informática, su uso en el medio del periodismo ha permeado para hacer notar una clase de investigaciones periodísticas que tienen como eje fundamental no solo descubrir acciones que eventualmente derivan en escándalo político, sino que tienen como sentido esencial fungir como control social de la función pública. En este sentido, es prioritario que no solo los medios de comunicación impulsen el periodismo de investigación, sino que esencialmente se utilicen las herramientas de transparencia (información publicada) y acceso a la información (solicitudes de información) para detectar posibles problemas o malas prácticas en las instituciones públicas y en la sociedad, es decir, que más allá de impulsar un estilo de periodismo que “castiga” el mal ejercicio gubernamental, podamos trascender a un periodismo que vigila y que propone mejoras en pro de la integridad, es decir que por medio del trabajo periodístico y de la investigación de la sociedad civil, se impulsen mejoras y respuestas institucionales más allá del sensacionalismo; la transparencia y acceso a la información deben ser grandes aliados en aras de que los gobiernos propicien la pro integridad entre sí y con los actores con los que interactúa.

2. Instauración de un Premio a la Investigación con Transparencia y Acceso a la Información. Vinculado ple-

namente a la idea planteada en el punto antecedente, resulta una buena idea promover desde Jalisco la creación de un premio que tenga por objetivo reconocer las investigaciones tanto periodísticas como académicas que realizan hallazgos, generan propuestas y mejoran la función pública, social o privada, utilizando los datos que los gobiernos cotidianamente generan o que por medio de solicitudes de información entregan a los ciudadanos. Este mecanismo de reconocimiento social permitiría reconocer a la transparencia como una herramienta social de vital importancia y permitiría a la vez, promover el talento local tanto periodístico como de investigación. Cabe recordar que incluso investigaciones periodísticas realizadas con información pública fundamental y solicitudes de acceso a la información, han marcado un parteaguas en nuestro país, tal y como lo demostró la investigación titulada “La Estafa Maestra” misma que detectó una laguna legal que permitió el presunto desvío de recursos económicos a diversas entidades educativas y empresas privadas por medio de un subterfugio legal pero cuestionable éticamente. Un premio como este incentivaría el uso crítico y aplicado de la transparencia y rendición de cuentas.

3. Innovación desde la transparencia: repensar las bases de datos existentes. Con la finalidad de visualizar a la transparencia como un bien público, sería deseable realizar iniciativas ciudadanas que, utilizando datos abiertos y disponibles en fuentes de consulta públicas, ayuden a la toma de decisiones gubernamentales; en este sentido, es posible que con el cruce novedoso de varias bases de datos puedan darse soluciones a problemas como el tráfico en la ciudad, el abasto y uso racional de agua, la adecuada distribución de ciertos bienes colectivos, la caracte-

⁵ El periodismo “watchdog” técnicamente hablando se trata de aquel periodismo que informa al público sobre las actividades en las instituciones y en la sociedad, especialmente si se trata de circunstancias en las que una parte considerable del público exija cambios en respuesta a la información ofrecida.

rización de la gestión del desarrollo económico o incluso de la ciudad, el objetivo es que un bien público como es la información, se traduzca en beneficio tangible para las familias jaliscienses.

La cultura de Integridad es pilar elemental en la política del derecho al acceso a la información y transparencia en Jalisco que permite incentivar la participación y buenas prácticas de los servidores públicos y favorece el acceso a la información en posesión del organismo.

La cultura de Integridad se encuentra alineada a las estrategias de la Política Nacional y Estatal Anticorrupción, para impulsar las buenas prácticas y prevenir la corrupción, a través de instrumentos que permiten la planeación y dirección de los organismos, tanto privados como públicos, a través de políticas de integridad, tales como mecanismos anticorrupción, códigos de ética, sistemas de auditoría y vigilancia, política de recursos humanos, entre otros. Lo anterior, no solo tiene como efecto la prevención y erradicación de la corrupción, sino también competitividad y crecimiento económico, dado que genera un valor agregado a las empresas, fortaleciendo las cadenas productivas y, en este caso, de Jalisco como destino de turismo y punto de inversión, como mejor opción para hacer negocios.

4. Jornadas de alfabetización digital en materia de transparencia. Las estadísticas que analizamos en el apartado anterior son más que elocuentes: los ciudadanos conocen su derecho al acceso a la información pero no obstante carecen de elementos para ejercerlo, o en su momento, quizás por la complejidad del desconocimiento de los espacios específicos en los que se aloja la información, son presa del desánimo y la desafección, en

dicho sentido, resulta fundamental que se realicen jornadas de alfabetización digital en materia de transparencia, es decir, que iniciando por las escuelas de nivel básico y medio superior se puedan establecer pequeñas intervenciones en las cuales se otorgue -de forma clara y específica-, orientación para acceder a la información fundamental que mes con mes publican los gobiernos de todos los niveles, partiendo de una lógica donde se les plantee a los niños, adolescentes y jóvenes, problemas reales que pueden ser resueltos por la transparencia y sobre todo impulsándolos a que, usando su creatividad, puedan visualizar para qué otros asuntos les pueden servir la información.

Sin duda, estas propuestas son sólo un acercamiento a otras estrategias que se pueden implementar, no obstante, lo que es necesario resaltar es la necesidad de que por medio de la persuasión, por medio de acciones enfocadas y sobre todo por la vinculación de la transparencia con la realidad que enfrenta nuestra sociedad, con los problemas que cotidianamente se viven se pueda fortalecer su arraigo social, incrementar su estima comunitaria y sobre todo hacerla un aliado imprescindible en la configuración de una sociedad más íntegra, solidaria y humana.



Francisco Xavier Orendáin de Obeso

Jalisciense y Tapatío, Ingeniero Civil Administrador por la Universidad Panamericana, Sede Guadalajara, Empresario y Emprendedor con una sólida formación en Gestión Empresarial, Liderazgo y Negociación por el Instituto Panamericano de Alta Dirección Empresarial (IPADE) y la Columbia Business School en Nueva York, Estados Unidos de América.

Es Ex Presidente del Consejo Directivo 2018-2020 de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara y actualmente Coordinador de Crecimiento y Desarrollo Económico del Gobierno de Jalisco.

Bibliografía Consultada

- American Chamber of Commerce Argentina. (2022). El periodismo como Watchdog de los sistemas de integridad. Disponible en: <https://www.connect.amcham.com.ar/contenido/el-periodismo-como-watchdog-de-los-sistemas-de-integridad/> Recuperado el 24 de septiembre de 2022.
- Animal Político. (2022). La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> Recuperado el 23 de septiembre de 2022.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2022). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Disponible en: <https://congresoweb.congresoal.gov.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>. Recuperado el 23 de septiembre de 2022.
- Haro, N. (2017). La Ley de Transparencia de Jalisco y su armonización con la Ley General de Transparencia: entre la medición de la calidad normativa y las dificultades de su aplicación. Un estudio de caso. Disponible en: <https://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/2161/1/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Jalisco%20y%20su%20armonizaci%C3%B3n-MTPDP.pdf> Recuperado el 14 de septiembre de 2022.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf Recuperado el 22 de septiembre de 2022.

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. (2022). Sistema de Solicitudes de Información (SIRES). Disponible en: https://www.itei.org.mx/reportes/menu_principal/consulta_2017_fecha Recuperado el 22 de septiembre de 2022.

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. (2022). Sistema de Solicitudes de Información (SIRES). Disponible en: https://www.itei.org.mx/reportes/menu_principal/inicio Recuperado el 22 de septiembre de 2022.

Majone, G. (2014). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas. México. Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.