

Los límites de la información pública y la confianza ciudadana. El caso de México

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI*

RESUMEN: En este artículo discuto la utilidad política real de la legislación vigente sobre transparencia y acceso a la información pública para fomentar la participación política. Los argumentos están presentados en torno a tres grandes temas: *a)* la relación entre información y confianza, *b)* la manera en que la confianza sirve de incentivo para una mayor participación, y *c)* la situación actual de México en relación con estos temas. Al final del artículo presento algunas cifras para apoyar la idea de que en nuestro país aún falta mucho para alcanzar los estándares de calidad de la democracia.

ABSTRACT: In this article I talk about the usefulness of current legislation about transparency in Mexico in order to enhance political participation. The discussion is centered around three issues: *a)* the relationship between information and trust, *b)* the way in which trust incentivates participation, and *c)* which is the situation of Mexico concerning these issues. At the end of this article I present some data to support the idea that there is much more to do in our country to achieve the quality standards of democracy.

Palabras clave: transparencia, información, participación, confianza, democracia.
Key words: transparency, information, participation, trust, democracy.

* Doctora en ciencias sociales por El Colegio de México. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Correo electrónico: <yml@servidor.unam.mx>.

D.R. © 2011. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista de Investigación Social*, año VI, núm. 9, invierno de 2009. México, D.F., pp. 37-55. ISSN: en trámite (folio núm. 295/08).

INFORMACIÓN Y CONFIANZA

Hace casi cuatro décadas, el filósofo estadounidense John Rawls propuso una teoría de la justicia en la que sostenía que los individuos celebran contratos basados en sus propios intereses y en un contexto en el que prevalece un “velo de ignorancia” sobre la posición que ocuparán una vez concluido el acuerdo. En la actualidad, la idea de que los individuos se vean obligados a tomar decisiones a partir de contextos de información imperfecta no se considera una cuestión de justicia o injusticia, de equidad o inequidad, sino un hecho inevitable, dadas las señas de complejidad de las sociedades modernas (Rawls, 1971).

Ante esta situación, lo usual ha sido que las democracias consideren entre sus códigos la existencia de leyes que garanticen a los ciudadanos el acceso a la información que se genera en las diferentes instituciones que constituyen al Estado y los gobiernos. Desde una perspectiva rawlsiana, lo que estarían justificando estas normas sería la posibilidad de contrarrestar el “principio de diferencia” al contribuir a crear las condiciones para que los individuos puedan hacer sus elecciones y tomar decisiones sin padecer ningún sesgo en sus propios intereses sociales (Rawls, 1971).

El derecho a una información veraz es una condición imprescindible de la democracia. Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno, y para que ésta sea efectiva debe cumplir con dos requisitos: que el ciudadano tenga los elementos necesarios para emitir juicios y hacer evaluaciones basado en una buena información y cuente con los medios para que su opinión pueda ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos.

Otro de los presupuestos de los que parte la democracia es que el Estado está obligado a rendir cuentas a la sociedad; de ahí la importancia de establecer una base jurídica que haga de la información un bien de interés público.

Los flujos de información pueden generar vínculos entre lo que se percibe como la eficacia gubernamental y la confianza que se deposita en el gobierno. El acceso a la información sobre la gestión pública puede fomentar o inhibir la confianza que los ciudadanos puedan tener. Para poder evaluar esta relación, las dimensiones de análisis tendrían que abarcar los diversos ámbitos políticos en los que se expresa la confianza.

En el caso de la información pública gubernamental, conocer el diseño y la operación de las políticas públicas contribuye a fomentar la confianza, entendida como la capacidad de supervisión, lo cual está estrechamente relacionado con la posibilidad de que la sociedad pueda llevar un registro regular de las acciones de gobierno y predecir los resultados de la gestión; depende, además, de que estas tareas conjuntas lleguen a construir un espacio de empatía entre lo hecho por las autoridades y la respuesta que esto signifique a las demandas de los distintos grupos de interés.

La justicia es otro de los parámetros para evaluar la confianza. Margaret Levy sostiene que la institución de procedimientos justos y la capacidad que se tenga para asumir compromisos creíbles aumentan la imagen de un gobierno confiable. Esto, a cambio, contribuye a elevar la disposición de la ciudadanía para cumplir con las normas y desarrollar una reciprocidad ética (Braithwaite y Levy, 1998). En este mismo sentido, Tyler (1997) encuentra que los gobiernos considerados confiables, justos en sus procedimientos y respetuosos de los ciudadanos, generan esta confianza a través del establecimiento de lazos públicos en los que la capacidad de comunicación juega un papel preponderante.

La información permite al ciudadano común tener un parámetro de la capacidad de las instituciones para proteger a la sociedad contra los abusos del poder y permite, bajo este esquema, que ambas partes refuercen su obligación y disposición a cumplir con las reglas. El nexo información-confianza hace

más fácil la coordinación entre los ciudadanos y los actores del gobierno, además de reducir los costos de transacción, ya que todos encontrarán benéfico emprender acciones cooperativas. En esta lógica, la probabilidad de que los ciudadanos cumplan con las demandas del gobierno y se conviertan en su base de apoyo político aumenta (Braithwaite y Levi, 1998: 5).

En un contexto ideal, conformado a partir del cumplimiento de las condiciones antes descritas, el conocimiento y la comunicación contribuirían a construir una sociedad justa y democrática, mientras que el velo de ignorancia se haría más delgado y la información, como un preciado bien público, se distribuiría de manera equitativa. No obstante, en la realidad la situación es muy distinta, y esto se debe a diversos factores, pero el más importante sigue siendo el límite existente entre las expectativas de lo que debe ser la información pública y lo que ésta ofrece de manera concreta.

La pregunta que permanece abierta es la siguiente: ¿Cuentan los ciudadanos con la información y el conocimiento necesarios para intervenir en la solución de los cada vez más complejos problemas de las sociedades contemporáneas? Y esta interrogación lleva a desarrollar la segunda parte de este ensayo. Ya se dijo que una buena información pública hace más fácil la coordinación social y fomenta la cooperación de los ciudadanos con el gobierno, pero ¿qué tanto garantiza esto una mayor participación pública?, y ¿qué tanto le otorga calidad a la democracia esta participación?

CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN

Antes de analizar el caso de México es conveniente abordar algunos de los argumentos que se esgrimen a favor de la participación de la ciudadanía en las democracias.

La democracia está vinculada a la capacidad de elección y sintetiza cualidades particulares que la distinguen de otras formas de gobierno: la democracia se constituye a partir de normas básicas que establecen los mismos derechos y obligaciones para todos, ofrece a los ciudadanos la posibilidad formal de participar en la toma de decisiones y crea las condiciones para que exista una competencia política equitativa.

La posibilidad de que prosperen estas cualidades depende de que se den las condiciones para que haya un concurso abierto a la participación de todos los miembros de la comunidad y de que cada grupo de la sociedad pueda promover sus intereses dentro del proceso de negociaciones de la democracia. Otra de las condiciones es que exista confianza en la política, definida como el sentimiento de eficacia personal en la toma de decisiones; esto es, que los ciudadanos sepan que pueden intervenir de manera positiva en las acciones de los gobiernos. La participación, la confianza y la oportunidad de incidir en la política son factores que inhibirían el cinismo político, a través del cuestionamiento permanente de los motivos morales que llevan a los políticos a tomar determinadas decisiones y de su solvencia ética, así como el escepticismo ante el discurso de la acción política como la búsqueda del interés general.

La capacidad de elegir es la característica distintiva de la participación en la democracia, pero existen otras formas de acción que permiten la expresión plural de las creencias, las actitudes, las opiniones y los valores que se encuentran presentes en la arena pública, los cuales pueden variar con el tiempo y el contexto en que se manifiestan, y su permanencia depende la capacidad que tengan para servir como vehículo de la representación de los intereses de un amplio conjunto de la sociedad.

Existen formas de representación que han sido aceptadas desde hace mucho tiempo y por la mayoría de las personas en torno a la democracia, entre las que se encuentra la idea de que

se deposite la capacidad de decisión y la elaboración de preceptos en un número reducido de personas con las suficientes cualidades personales y profesionales como para actuar en nombre del bienestar general.

Estas formas de representación presuponen que a una composición diferente de la ciudadanía le debe corresponder un sistema de representación que fomente dos prácticas políticas: el poder delegado de manera horizontal y la definición de un cuerpo de instituciones que canalicen de manera eficiente los múltiples intereses y demandas que se encuentran presentes en las sociedades plurales (Meyenberg, 1998).

Otro presupuesto que les da legitimidad a las formas de representación es la idea de que la gobernabilidad democrática dependerá de la aceptación de los partidos como representantes de amplios grupos de la ciudadanía, lo cual permitiría que la expresión de las demandas sociales tenga un carácter inclusivo.

Las nuevas formas de participación ponen en entredicho la pertinencia de las formas tradicionales de representación en cuanto a su capacidad de garantizar que las demandas de todos los miembros de la comunidad política sean atendidas por igual. También ponen énfasis en los problemas que se derivan de la incapacidad de proporcionar información suficiente y equitativa que avale las decisiones que se toman.

El binomio representación-información remite a un problema de escala, ya que si bien en sociedades menos complejas, como las del siglo XIX y principios del XX, la representación respondía a grandes tendencias ideológicas, en la actualidad resulta imposible que un solo representante responda a las demandas de grupos con intereses y adscripciones culturales muy distintos entre sí.

La pluralidad política y social de las sociedades contemporáneas ha llevado a los teóricos de la sociología y la ciencia política a proponer cuotas especiales de representación en las instituciones diseñadas para tal tarea, como los congresos y los parlamentos

(Kymlicka, 1995). Si bien esto permitiría romper con la incomunicación que hoy existe entre quienes representan los intereses a gran escala y los ciudadanos con intereses sociales específicos, no tendría la capacidad de garantizar que los flujos de información se canalizaran con la eficiencia y rapidez deseadas para asegurarse de que las decisiones que se toman cuenten con el consenso entre estas dos esferas.

La democracia no pasa, por lo tanto, por el hecho de aceptar o no la representación, sino por la discusión de las modalidades que hagan posible que los intereses del conjunto de la población se encuentren reflejados en las decisiones colectivas y se definan a partir de información completa y veraz. La solución sería aquella que concilie este requisito con otras modalidades de participación política.

Existen algunas propuestas teóricas y prácticas para alcanzar el equilibrio deseado. Por ejemplo, a partir del concepto de *gobernanza* se han ensayado distintas estrategias en cuyo trasfondo se encuentra el propósito de promover una vuelta a la democracia cara a cara para definir de mejor manera los programas públicos.

Otra de las cuestiones que hay que tomar en consideración en el binomio gobierno-gobernanza es que la dirección de sociedades complejas no debe estar a cargo sólo del primero y que se requieren más acciones y recursos de los que dicho gobierno posee para tal propósito. La gobernanza alude a la necesidad de diseñar relaciones institucionales que consideren la intervención y los recursos de diversos actores, de preferencia de aquellos que cuenten con conocimientos y capacidades referentes al tema o problema que se aborda.

¿Cómo se construyen las relaciones para una gobernanza eficaz? Se requiere de una participación proactiva de la sociedad en el desarrollo de las instituciones y en el diseño de las políticas públicas, lo que implica la creación de agendas compartidas y redes para la toma de decisiones.

El segundo desafío que se presenta a la participación política son las capacidades con las que cuentan los ciudadanos para participar de una manera competente. Benjamin Barber piensa que en las sociedades contemporáneas se demanda mucho de la ciudadanía sin dotarla de las herramientas necesarias para intervenir en los asuntos públicos. En su opinión, la convocatoria para que tenga mayor participación en la solución de los problemas debe ir acompañada de información adecuada, promover el debate y tomar en cuenta las propuestas que se deriven de las consultas a la sociedad.

Es pertinente aclarar que Barber no entiende por información adecuada los datos abrumadores o las explicaciones técnicas, que son poco claros o inentendibles y sólo provocan desinterés, sino explicaciones pertinentes y razonadas sobre el diseño de políticas públicas y sobre las decisiones que se toman para enfrentar los problemas que se presentan.

En el mismo ámbito de las capacidades, uno de los aspectos fundamentales es la competencia cívica, o la capacidad de comprender lo que sucede en la esfera pública. El desarrollo de las habilidades necesarias para incidir de manera exitosa en las acciones públicas permite potenciar la identidad ciudadana y propicia que la información se convierta en palanca para el desarrollo de la democracia. La transformación del gobierno del pueblo para convertirse en el gobierno de los ciudadanos es, afirma Barber, un cambio cualitativo que sólo se logra dándole calidad a la participación: “En el momento en que las ‘masas’ comienzan a deliberar, actuar, compartir y contribuir, dejan de ser masas para convertirse en ciudadanos. Sólo entonces participan” (Barber, 1984).

La democracia debe desarrollar, por tanto, una conciencia política que expanda la comprensión y empatía entre gobernantes y gobernados. Esta conciencia común es producto del proceso político democrático participativo que les exige mayores responsabilidades a ambos.

En suma, el uso de la palabra capacidad(es) en el contexto que nos ocupa se refiere a la (in)capacidad directiva del gobierno y a la solvencia ciudadana para exigirle mayor transparencia y que rinda cuentas. Ya se dijo que el tiempo y el espacio son aspectos muy importantes para entender la forma en que se participa; en la actualidad, el contexto político-administrativo se torna más complejo, ya que además de todos los asuntos de carácter interno se tiene que manejar una dinámica internacional ceñida por el intercambio global.

El tema alude también a la necesidad de rescatar el potencial político de la sociedad con sus recursos productivos, morales, informativos, intelectuales y tecnológicos, los cuales son fundamentales para definir con claridad los horizontes posibles de la convivencia social y recuperar, sobre todo, la calidad de la participación (Barber, 1984). Para lograrlo se tendría que garantizar que ésta se diera en un contexto de calidad de la democracia, que según Diamond y Morlino (2005) se logra cuando existe una estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones.

Dos de las características generales de este tipo de democracia se refieren a que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que integran estos sistemas gocen de libertad e igualdad por arriba de los requisitos mínimos y tengan el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente para resaltar estos valores con pleno respeto a las normas vigentes.

Para analizar el tema que aquí se trata es necesario regresar a lo que el autor llama *dimensiones de variación*, tanto a las de procedimiento como a las de carácter sustantivo. La primera, que se refiere al imperio de la ley, indica que no basta con la promulgación de leyes, sino que debe haber un consenso en torno a su validez y una disposición a acatarlas; las dos siguientes, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta, son las que más

involucran la satisfacción de los ciudadanos con la información que les proporciona la democracia, y la cuarta, que considera el pleno respeto a los derechos, se refiere a la obligación de los servidores públicos de proporcionar la información que se les requiera tal y como se pide.

Ya se dijo que la confianza fomenta el sentimiento de eficacia personal en la toma de decisiones, lo que aún falta por establecer es el papel que desempeña la información en la construcción de este vínculo. Al respecto existen dos posturas: la que sostiene que la información es determinante como factor vertical de rendición de cuentas —y la rendición de cuentas tiene tres características principales: información, justificación y castigo, o compensación— y la que afirma que existe una forma electoral de rendición de cuentas vertical que tiene una naturaleza periódica y depende de la fecha de las elecciones locales y nacionales (Diamond y Morlino, 2005).

Una postura diferente es la de Rosanvallon (2007: 35-36), que defiende la idea de que la confianza es un economizador institucional que permite ahorrarse todo un conjunto de verificación y prueba. Al referirse al vínculo entre desconfianza, desafección democrática y pasividad ciudadana sostiene que lo correcto es hablar de mutación ante la diversificación de repertorios de expresión política, así como ante sus vectores y objetivos, ya que mientras los partidos se erosionan, se desarrollan grupos de interpelación (*advocacy groups*) y diversos tipos de asociaciones.

La información abierta, veraz y calificada tiende a fomentar la confianza, al contrario de lo que sucede con los datos sesgados a favor de un argumento, la intención deliberada de ocultar aquello que debe ser del conocimiento público y la ineficiencia en la difusión, que son factores que inciden en la proliferación de la desconfianza.

¿De qué manera se puede hacer uso de lo aquí expuesto para calificar el caso de México? La evidencia señala que hay indicios

para considerarla como una democracia que presenta garantías limitadas para el pleno ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el del acceso a la información. He aquí la revisión de los hechos.

EL CASO DE MÉXICO

En México, la transparencia y el acceso a la información pública se cumplen a través de tres mecanismos: 1. El informe que rinde el presidente de forma anual y los informes periódicos de los miembros de su gabinete, 2. La respuesta a las consultas efectuadas a los servidores públicos a través de las unidades de transparencia y acceso a la información, y 3. La participación directa de los ciudadanos en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, los programas y las acciones del gobierno.

El primero es una obligación fijada en el artículo 69 de la Constitución, que establece que a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito del estado que guarda la administración pública del país. Este informe, además de ser conocido por los diputados, se pone a disposición de los interesados en consultarlo.

Durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el informe constituyó un ritual político importante en el que el presidente en turno, además de pronunciar un largo y farragoso discurso, plagado de cifras de poca o nula comprensión para el ciudadano común, aprovechaba la ocasión para hacer los anuncios políticos más importantes del año. Con la alternancia política este ritual fue perdiendo importancia como tal, hasta convertirse sólo en la entrega del texto al Congreso.

El informe es un ejemplo de información pública limitada, no tanto por su contenido como por la incapacidad de los ciudadanos para usarla en su propio beneficio, es decir, para lo que

Rawls denomina la posibilidad de acceder a los bienes primarios (libertades, oportunidades, poder, bienestar y salario).

En lo que respecta a la construcción de confianza, la manera en que la información es emitida no permite generar un vínculo de entendimiento y aceptación mutuo que lleve a pensar que el gobernante actúa en beneficio de la colectividad y que dice la verdad.

El segundo mecanismo, que es el que trata de manera directa este ensayo, es la transparencia, que permite una participación política más dinámica y propicia para garantizar una comunicación directa entre ciudadanos y autoridades.

Pese a que el acceso a la información fue objeto de discusión en la agenda para la reforma política desde la década de los setenta, y esto dio como resultado la reforma al artículo sexto constitucional, no fue sino hasta la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal, en el 2002, cuando esto se convirtió en una obligación institucional.

La finalidad de la ley es garantizar que la ciudadanía cuente con información sistematizada y transparente. La iniciativa suponía que la legislación propiciaría las condiciones para que la información de interés público que genera el Estado fuera también del dominio público. Esto permitiría que la información sobre el uso de los recursos, los procesos de gestión y los resultados de la acción pública estuviera al alcance de los interesados en conocerla.

Esta ley, además de ser un importante mandato ciudadano, fue un componente fundamental de la reforma del Estado para fortalecer la democracia. Su aprobación tuvo el propósito de fomentar un sistema de gestión abierto para que los servidores públicos rindieran cuentas a la sociedad, lo que se traduciría, a su vez, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicación de la información se constituiría en un poderoso mecanismo de supervisión ciudadana.

El primer apartado de la ley se refiere a la obligación que tienen los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos la información que les permita conocer de manera directa las funciones y las acciones que constituyen la gestión pública; esto permite saber, asimismo, cómo está conformada la estructura del gobierno, el monto de los recursos financieros y humanos que se destinan a cada institución y programa y dar seguimiento a los resultados de las políticas diseñadas. Se reconoce también el deber de asegurarse que la información llegué a la sociedad en cuanto ésta lo solicite y obliga a cada institución a dar respuesta a todas las solicitudes.

Las provisiones institucionales para cumplir con la ley y que la información pública se abra a la sociedad significan un importante avance en la dinámica de rendición de cuentas; no obstante, por ser ésta una práctica muy reciente, las dependencias gubernamentales carecen de una organización adecuada que les permita responder con agilidad y precisión a las solicitudes que se les presentan. A esto debe añadirse el hecho de que no existen todavía códigos de comunicación eficientes entre quienes solicitan la información y los funcionarios públicos que deben proporcionarla, lo que hace que un importante número de solicitantes de información no estén satisfechos con lo que reciben como respuesta, lo cual inhibe necesariamente la confianza porque persiste la idea de que hay algo oculto, algo que no se quiere mostrar porque es producto de ineficiencia o de mal manejo de los recursos públicos.

Otro problema que se deriva de este incipiente ejercicio de transparencia es la calidad. Cabe recordar que el nivel de desarrollo de una democracia está determinado por su capacidad de defender los derechos de los ciudadanos y convertirlos en sujetos de las decisiones que los afectan; en consecuencia, la calidad de la información que se les proporciona incide de manera directa en la calidad de la democracia.

En su informe de 2004 sobre la democracia en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma que cuando se coloca a la ciudadanía como fundamento de la democracia cambia la manera de evaluarla. Esto se debe a que, al medir el desarrollo de la democracia por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política, se abren nuevos espacios para la reflexión y la acción políticas. Para lograr estos objetivos, la transparencia y el acceso a la información son prioridades ineludibles.

A la letra, la ley de transparencia exige que al derecho a la información lo acompañe la calidad de la misma, y establece que es un deber del Estado trabajar para que la información que proporciona sea clara, concisa y acorde a las demandas de la ciudadanía. El precepto supone que esto facilitará su utilización y la comprensión del quehacer público y permitirá evaluarlo.

Uno de los aspectos que resultan relevantes para reforzar el círculo virtuoso del acceso a la información y su papel como impulsor de la participación ciudadana es la acreditación de la veracidad de la información que se ofrece, lo cual forma parte de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en donde se establece:

Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz.

El propósito, hecho explícito por el gobierno en su plan de gestión, cubre uno de los problemas que no han podido ser resueltos hasta ahora con la ley, que es el de encontrar consonancia entre la información que el ciudadano quiere conocer y la manera en que

la entidad pública está organizada para ofrecerla. De lograrse este propósito se cumpliría con la obligación de garantizar la veracidad de la información, que es el talón de Aquiles para alcanzar una verdadera institucionalidad de la transparencia.

La veracidad de la información no es uno de los objetivos explícitos de la ley y no existen, hasta ahora, mecanismos eficaces para contrastar los datos que recibe el ciudadano con los datos reales que se derivan de la gestión pública.

Otro de los vacíos de la legislación vigente es que ésta obliga sólo a las instituciones y a los servidores públicos, pero no a los políticos en cuanto personajes públicos dentro y fuera de sus funciones. Tampoco exige nada a otros actores sociales que no reciben recursos públicos directamente, como los medios de comunicación, cuyo manejo de la información influye de manera determinante para lograr la imagen que la sociedad se crea de la democracia y de la política en general.

En relación al tercer mecanismo utilizado para alcanzar la transparencia en el país, el acceso directo de los ciudadanos a la información y su participación en los temas que les atañen, la Ley General de Desarrollo Social establece, en el inciso V de su artículo tercero, “el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social”. Y en el inciso IX del mismo artículo, al aludir a la transparencia, establece que la información relativa al desarrollo social es pública en los términos que marcan las leyes en la materia y que “las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala como una tarea del gobierno impulsar la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de

cuentas. Estos consejos tienen la función de fortalecer las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua. De acuerdo con el PND, la finalidad es “promover [...] el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno” y ubiquen posibles soluciones. También se busca fomentar que las personas conozcan las mejores formas de gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno “para solventar los rezagos de su comunidad”.

Estos consejos permitirían a la ciudadanía exigir que los gobernantes le rindan cuentas y evaluar el impacto económico y social de los programas de gobierno. En este esquema, las instituciones intermedias, como las agrupaciones políticas, tienen la encomienda de vigilar que los consejos de participación ciudadana realicen a cabalidad las funciones para las que fueron diseñados, que cuenten con la información necesaria y mantengan una comunicación permanente con las agencias gubernamentales.

Si bien en todos estos documentos se señala la obligación de mantener informada a la sociedad, a través del contacto directo con los responsables de la gestión, es importante señalar que en la Ley para la Reforma del Estado aprobada por el Congreso en abril de 2007 no se considera el tema de la transparencia y el acceso a la información como tal, ni tampoco se plantea *ex profeso* la necesidad de llevar a las mesas de discusión los temas relacionados con el diseño de una agenda que promueva una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto indica que, aunque existe la intención de cubrir este requisito para atender la exigencia de dar mayor calidad a la democracia, esto no se toma con la seriedad requerida.

CONSIDERACIÓN FINAL

Por lo aquí expuesto surgen de inmediato dos preguntas: ¿es suficiente el hecho de que se aprueben leyes para garantizar cambios institucionales y de hábitos de conducta en la sociedad?, y ante estos cambios en la legislación vigente en México, ¿están dispuestos los ciudadanos a hacer lo necesario para proveerse de una mejor información?

En la mayoría de las democracias de viejo cuño existen actividades públicas que son asumidas por los ciudadanos como algo que forma parte de su vida cotidiana; además, la ciudadanía tiene por costumbre estar bien informada de los asuntos políticos y cuenta con un buen grado de conocimiento sobre lo que gira en torno al gobierno. Estos hábitos forman parte de la vida democrática.

Esto no sucede en las sociedades que tienen acceso de forma tardía a la democracia. En ellas el contexto de información imperfecta al que alude Rawls no se debe sólo a las circunstancias propias de las complejas sociedades contemporáneas, sino a la decisión voluntaria de los ciudadanos de permanecer desinformados.

Según las cifras del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), existe un incremento constante en el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante las dependencias y entidades gubernamentales, que ha pasado de 24 mil 97 en 2003 a 120 mil 228 en 2010 (Boletín IFAI/001/11). Al respecto, hay dos aspectos que deberían tomarse en consideración: el primero es que, de acuerdo con los datos del censo de población de 2010, México tiene 112 millones 322 mil 757 habitantes, de los cuales poco menos de la mitad tiene 18 años, y el segundo es que el sector académico es el que ha presentado el mayor número de requerimientos (128 mil 712 de 2003 a la fecha), y le siguen el empresarial (74 mil 370), el

gubernamental (47 mil 591) y el de los medios de comunicación (34 mil 569) (Boletín IFAI/001/11).

En México, el intento de proveer a la población de las herramientas necesarias para hacer a los ciudadanos políticamente competentes no ha sido acompañado de un proceso de participación que indique que se le otorga la debida importancia al derecho a exigir mayor información sobre las tareas derivadas del ejercicio del poder y a la transparencia como uno de los elementos que inciden de manera determinante en la calidad de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBER, Benjamin (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: Berkeley University Press.
- DIAMOND, Larry, y Leonardo Morlino (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Washington: The Johns Hopkins University Press.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Boletín IFAI/001/11, 3 de enero de 2011.
- KYMLICKA, Will (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- LEVI, Margaret (1998). “A state of trust”. En *Trust and Governance*, compilado por Valerie Braithwaite y Margaret Levi. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- MEYENBERG, Yolanda (1998). “Representación y la construcción de un gobierno representativo”. *Revista Mexicana de Sociología*, 2/1998. México: 35-64.
- Presidencia de la República (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. México: Presidencia de la República.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- RAWLS, John (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROSANVALLON, Pierre (2006). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- TYLER, Tom (1997). *Social Justice in a Diverse Society*. Colorado: Westview Press.