

Cultura de la transparencia y situación socioeconómica de los municipios

ANA LAURA BOJÓRQUEZ CARRILLO¹

*LILIA CAROLINA AVILÉS HEREDIA**

*RODRIGO SALAZAR PATRÓN***

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo determinar y analizar dos aspectos de la cultura de la transparencia: el grado de conocimiento y el grado de actitud cultural de los funcionarios públicos de cinco municipios de Yucatán, con respecto de las normas y procedimientos en materia de transparencia y la relación de estos grados con la situación socioeconómica de los municipios. La metodología tiene un enfoque cuantitativo, de alcance descriptivo. Los resultados confirman que, en general, en los cinco municipios se observa que los valores del promedio de los índices de conocimiento y de actitud de los funcionarios públicos son relativamente bajos (54.2 y 62.9 respectivamente). Asimismo, se comprueba que los funcionarios que trabajan en municipios con baja marginación tienden a tener en promedio mayores índices de conocimiento pero menor índice de actitud positiva entorno a la transparencia que los funcionarios de los municipios con media marginación.

Palabras claves: Cultura de la transparencia, actitudes culturales, rendición de cuentas, acceso a la información pública, municipios.

ABSTRACT

This paper has the goal to determine and analyze two aspects of the transparency culture: the degree of knowledge and cultural behavior of the public servants of five Yucatan municipalities regarding the norms and principles of transparency and how is that degree and behavior related with the socioeconomic situation in their municipalities. The methodology has a quantitative approach with a descriptive scope. The results confirm that, in general, in the five municipalities it is observed that the average values of the knowledge and behavior indicators of the public servants are relatively low. (54.2 and 62.9 respectively). Likewise, it is proven that the public servants who work in municipalities with a low level of marginalization tend to have on average higher levels of knowledge but lower levels of a positive attitude about the transparency than the public servants of medium marginalized municipalities.

Keywords: Transparency culture, cultural behavior, municipalities, accountability.

¹ **Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Contaduría y Administración.

INTRODUCCIÓN

La cultura de la transparencia y rendición de cuentas en las instituciones del Estado ha sido fomentada con mayor intensidad en este siglo, a pesar de que la palabra democracia en nuestro país comienza a estar en los discursos políticos desde 1824 con la indicación en el artículo 5° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de que México es una república representativa, popular y federal. A pesar de casi dos siglos de historia, la democracia en México no ha sido lo esperado, el camino ha sido largo, difuso e indirecto; los mexicanos no estamos satisfechos con el proceso ni con los resultados, así lo confirma el Latinobarómetro de 2011, en donde se observa que 72.7% de los mexicanos opinó que está poco o nada satisfecho con la democracia en el país, casi 40% de los mexicanos opinó que esta situación ha empeorado en los últimos años y 68.3% opinó que tiene poca o ninguna confianza en las instituciones del gobierno mexicano. Por otro lado, existe la creencia que la población tiene más confianza en gobiernos que tienen más transparencia, integridad y respeto por los derechos humanos (Huguette Labelle citado por Transparency International, 2012, p. 41).

En materia legal, la transparencia y acceso a la información han ganado terreno, México ocupa el sexto lugar a nivel mundial en cuanto a la eficacia y fortaleza de sus leyes de transparencia y acceso a la información, de acuerdo con el estudio RTI Rating Data Analysis Series 2013, elaborado por el Centro para la Ley y la Democracia (CDL) y Europa Acceso a la Información (Access Info Europe). La metodología mide siete indicadores: Derecho de Acceso, Alcance, Procedimientos de solicitud, excepciones y rechazos, apelaciones, sanciones y protecciones y medidas de promoción; sin embargo, los responsables del estudio reconocen que el estudio no tiene una precisión absoluta, principalmente porque su medición sólo se limita a analizar el marco legal y no toma en consideración el punto de vista del usuario ni la eficacia al momento de su aplicación (Hernández, 2013).

A pesar del avance que se tiene en materia legal, es preciso conocer la forma de aplicación de estas normas. Según el institucionalismo, las normas formales (leyes y normas escritas) tienden cambiar más rápido que las limitaciones informales (cultura, rutinas, costumbres, entre otros), es preciso por lo tanto, identificar algunos aspectos de la cultura de los funcionarios públicos encargados de cumplir con estas leyes.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

Con base en lo anterior, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

¿Cuál es el grado de conocimiento y el grado de actitud cultural de los funcionarios públicos de cinco municipios de Yucatán en materia de transparencia, y cómo se relacionan con la situación socioeconómica de los municipios?

Por lo tanto el objetivo principal de esta investigación es determinar y analizar el grado de conocimiento y el grado de actitud cultural de los funcionarios públicos de cinco municipios de Yucatán entorno a las normas y procedimientos en materia de transparencia y la relación de estos grados con la situación socioeconómica de los municipios.

JUSTIFICACIÓN Y LIMITACIONES

A pesar del impulso que se le pretende dar a la cultura de la transparencia (a través de las reformas en materia de transparencia, creación de instituciones que vigilen el correcto proceso de acceso a la información pública, mayor difusión y divulgación de aspectos positivos de la transparencia, premiación de buenas prácticas en materia de transparencia, entre otros), todavía algunas entidades no la aceptan. En un estudio de Fox *et al.* (2011) se demuestra una tendencia creciente hacia la negativa oficial de la “existencia” de la información solicitada. Los hallazgos indican que el apoyo al gobierno abierto y la resistencia al mismo se distribuyen de manera desigual en el sector público.

Es labor de todos los actores locales que conviven en una comunidad apoyar esta cultura, ya que, a medida que se promueva, se acepte y se practique, las entidades públicas, las empresas y los ciudadanos, en general, tendrán herramientas que les permitan mejor comunicación, mayor apoyo y consenso para la aplicación y vigilancia de políticas públicas, y por lo tanto, mayor eficiencia en el gasto público gubernamental; en este sentido, este documento intenta contribuir con la cultura de la transparencia, para que directa o indirectamente impacte en el desarrollo de las regiones en México.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Cultura de la transparencia

Hasta hace poco tiempo, un sistema electoral saludable y transparente era indicador suficiente de la calidad de una democracia. Sin embargo, en la actualidad hay mayor conciencia de que las elecciones no obligan a los funcionarios públicos a someterse al escrutinio público y de que somos una sociedad con déficit en materia de rendición de cuentas. Más aún, la Corte Interamericana de Derechos humanos establece que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre, por lo que el acceso a la información en poder del Estado constituye un derecho fundamental de los individuos. Sólo así se puede tener un efectivo sistema de rendición de cuentas en el que la sociedad civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno (Carazo, 2006).

En 1946, la Asamblea General de Naciones Unidas, afirmó en su resolución 59 que “la libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno (Morales, 2014, p. 806)

En este sentido, Del Tronco (2013) asegura que en países en donde no existe una alta participación ciudadana en los asuntos públicos y no existe rendición de cuentas, tienden a cometerse abusos del representante sobre el representado, lo cual obstaculiza el funcionamiento efectivo de la democracia representativa, ya que el representante sabe que la asimetría de información que lo separa del representado puede ser utilizada por éste para su propio beneficio. Lo anterior propicia, según los resultados de las investigaciones del autor que realiza en países de América Latina: crisis institucionales, el surgimiento de liderazgos populistas, incluso golpes militares.

Este autor menciona que una democracia pluralista funciona como un sistema que incorpora demandas ciudadanas (inputs) a través de instituciones de mediación y representación de intereses (los partidos políticos) y las transforma en outputs (leyes, acciones administrativas, programas), es decir en resultados de política. En el modelo de Easton², el proceso de definición e implementación de políticas públicas, sin embargo, deriva de alguna fórmula indescifrable –a la que se denomina “caja negra”-, por lo que no es posible saber cómo, cuáles y en qué medida son atendidas las demandas ciudadanas incorporadas al sistema de decisiones, es por ello que se requiere del escrutinio público para dar seguimiento a estas políticas y a la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

La regulación del derecho a la información como garantía constitucional en México se estableció por primera vez en el artículo 6° de la Carta Magna en 1977. Desde esa década se genera la búsqueda y el anhelo de una cultura de la transparencia que contribuyera a la eficiencia en la aplicación de políticas públicas con resultados exitosos palpables en el avance del desarrollo del país; desafortunadamente las reformas legales para normar los actos en torno a la transparencia han avanzado muy lento. Veinticuatro años más tarde a la promulgación de la reforma de 1977, en el 2002, se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y con base en

² La teoría de sistemas de Easton proviene de una perspectiva mecanicista y cibernética que define de manera externa al sistema y lo considera una “caja negra” donde sus relaciones con el ambiente y otros sistemas se presentan gráficamente y con diagramas de flujo y bloques. Un aspecto fundamental de la teoría de Easton reside en las entradas y no tanto en los procesos, donde se ubican dos elementos fundamentales, por un lado la construcción de una teoría de apoyo político que podría derivar en una teoría de la política; y por el otro el estudio de la cultura como el atributo que moldea dichas entradas a la caja negra (López, 2008, p. 177).

esta, la publicación de las leyes estatales en esta materia.³ La ley en la materia en el estado de Yucatán se publicó en 2004. Si la publicación de dichas leyes o normas ha sido lento, más lo ha sido el hecho de adoptar la cultura de la transparencia por las instituciones y los ciudadanos.

Por otra parte, Iglesias (2012) menciona que la información es el conocimiento obtenido por un ser humano a partir de los datos que percibe, es la base de nuestra relación con el mundo exterior y con los demás. Y el derecho es el arte de la regulación de las relaciones humanas, en una sociedad moderna, dicha regulación requiere fijarse en la información que se obtiene de tres tipos de datos: los que obtiene el Estado de sus ciudadanos, los que los ciudadanos reciben del Estado y, finalmente, los datos que los ciudadanos intercambian entre ellos. Relacionando ambos conceptos surge lo que se conoce como derecho a la información lo cual nos lleva a entender la relación entre los datos, la información y los documentos.

La transparencia, según Cortés (2005), indica claridad, limpieza, diafanidad, y éstos sinónimos a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos de alguna persona, al buen obrar. Transparencia, aplicada a la administración pública, se refiere por el lado del gobernante, a la honestidad, a las cuentas claras; y por el lado del gobernado, a la participación ciudadana y al respeto de las reglas.

La transparencia y rendición de cuentas son aspectos que las organizaciones pretenden lograr para reforzar su legitimidad; en algunas entidades como las Organizaciones No Gubernamentales incluso se están desarrollando mecanismos de autorregulación que garanticen una adecuada transparencia (Gálvez *et al.*, 2012).

Para identificar los aspectos importantes del término de cultura de la transparencia, se analizaron también conceptos relacionados como son cultura organizacional, cultura política y cultura desde la perspectiva social. Cújar (2013) describe la evolución que ha tenido el concepto de cultura organizacional a través de los años a partir de la conceptualización de destacados autores en la historia y el proceso cronológico en los métodos de medición. Este autor menciona que el concepto de cultura organizacional es un elemento importante para impulsar la competitividad y productividad en las organizaciones, por eso ha adquirido gran importancia dentro de las organizaciones y se ha vuelto objeto de estudio de diversos autores. Este concepto fue descrito por primera vez por Pettigrew como: el sistema de significados públicamente y colectivamente

³ Dos estados publicaron sus leyes estatales en materia de transparencia antes de que se publicará la ley federal, éstos son: Jalisco (el 22 de enero de 2002) y Sinaloa (el 23 de abril de 2002). Las demás leyes estatales fueron publicadas después de la publicación de la Ley Federal.

aceptados operando para un grupo determinado en un tiempo dado. Actualmente, existe un consenso entre los investigadores para describir la cultura organizacional como el conjunto de significados compartidos, creencias y entendimientos pertenecientes a una colectividad (Cújar *et al* (2013, p. 351).

Morales (2010) en su estudio sobre cultura organizacional en empresas incluye 4 variables: concepto del líder sobre el hombre, estructura de la organización, sistema cultural y clima organizacional. Esta autora define sistema cultural como las actitudes, experiencias y relaciones sociales que tiene cada persona dentro de la organización y que es percibido por un grupo de personas haciendo parte de la conciencia colectiva por medio del mito, ideologías, valores, ritos, creencias, hábitos e historias que se viven dentro de la organización. Este autor resalta que los aspectos relevantes del sistema cultural son también: los intereses de las personas que trabajan dentro de la organización, así como los sentimientos y actitudes grupales.

Por su parte, la cultura no es ajena a las organizaciones públicas, Geva-May (2002) menciona que el nuevo interés que surge por la cultura en la administración pública está indicando que las instituciones no están divorciadas de los conceptos de valores y creencias y que las relaciones sociales en estos ámbitos llegan a ser significativas cuando se comparten de forma institucional. Este autor menciona que la base de la cultura está formada por normas, símbolos, creencias y comportamientos que constantemente son puestos en negociación y aprobados por los individuos, por lo tanto, la base de la cultura es un acuerdo de creencias determinadas dentro de los patrones de relaciones. Este autor menciona que la cultura está sujeta a cambiar, por lo tanto, analizar las interacciones socioculturales es impreciso y difícil, ya que los datos de la cultura o preferencia cultural son difíciles de recolectar y la medición de los errores dificulta también el descubrimiento de efectos de interacción. Simulaciones estadísticas pueden mostrar efectos interactivos donde no existen, o no marcarlos cuando en realidad sí existen.

López (2008) menciona que desde la década de los 50, la ciencia política se vio favorecida por la introducción de nuevas perspectivas. Uno de esos fenómenos que rápidamente atrajeron la atención de los estudiosos fue el de cultura política; se parte de la idea de que la cultura es un problema de comportamiento individual, asimismo, se entiende como un modelo ideal, no logrado y que debe ser ubicado como objetivo. Este autor menciona que dentro del estudio de la cultura de la teoría sistémica de Easton (1957), se asume que los ciudadanos actúan en un contexto en que un conjunto de valores y prácticas moldean las metas y objetivos generales, así como los procedimientos que los ciudadanos sienten que deben ser usados. Este autor, menciona que el concepto de cultura política es uno de los más difusos y sobreutilizados al interior de la ciencia política, pero a pesar de ello

diversos autores han planteado su valía en el análisis como un sistema de significados o como un esquema de organización de la vida política.

Asimismo, Almond y Verba citados por López (2008) definieron a la cultura como las actitudes de las personas hacia el sistema y sus partes, así como actitudes sobre la participación de esas personas en política. Estas actitudes tienen tres orientaciones: la cognitiva, la afectiva y la evaluativa; de esta forma, la cultura política se operacionalizó en otros conceptos como la confianza, la eficacia, las preferencias políticas, la socialización política, etc., de los que a su vez derivaron variables que tendieron a indicar y luego medir las formas de comportamiento al interior de los sistemas, generando posibilidades de explicación y comparación.

Otra definición de cultura política, es dada por Peschard (2001), la cual conceptualiza ésta como los valores, concepciones y actitudes, es decir, los elementos que configuran las percepciones subjetivas, que se orientan hacia el ámbito específicamente político. La cultura política pretende indagar cómo percibe una población el universo de relaciones que tiene que ver con el ejercicio del mandato y la obediencia, cómo las asume, qué tipo de actitudes, reacciones y expectativas provoca, y de qué manera éstas tienen un impacto sobre el universo político. Según esta autora, este código subjetivo incluyen las actitudes que tienen los actores principales hacia fenómenos políticos específicos. Así mismo, hace la diferencia con el concepto de actitud política, que también es una variable intermedia entre una opinión (comportamiento verbal) y una conducta (comportamiento activo), y que es una respuesta a una situación dada. La cultura política es una concepción más amplia y menos expuestas a coyunturas y movimientos específicos por los que atraviesa regularmente una sociedad, en cambio, la actitud política es una disposición mental, una inclinación, organizada en función de asuntos particulares que cambian a menudo. Las actitudes políticas son un componente de la cultura política, pero ésta no se reduce a aquéllas.

La cultura forma parte del ADN grupal, los investigadores coinciden en que la cultura puede definirse como el agregado de cuestiones cognitivas compartido por los miembros de una unidad social, en este, se agregan las creencias, valores, actitudes y hábitos permeados entre los grupos e individuos que conforman la organización (Máñez-Guaderrama, A. *et al.*, 2012, p. 194).

Cortés (2005), por su parte, comenta que la cultura de la transparencia comprende un amplio espacio de cultura que consiste en el conocimiento profundo, por parte del gobernante, de la claridad, de lo diáfano, de lo honesto, del buen obrar, del buen hacer, de la entrega de resultados, de la rectitud en la intención, para lograr una buena opinión y fama en favor de la administración

pública; y por parte del gobernado, en una amplia participación ciudadana, en el respeto a las reglas establecidas, en la confianza en las instituciones.

Con base en la revisión de la literatura, para efectos de esta investigación, se identifican dos de los aspectos de la cultura de la transparencia que son: el conocimiento de la normatividad en materia de transparencia y las actitudes que los funcionarios públicos tienen en la aplicación de estas normas y ejecución de los procedimientos en la materia.

Relación entre cultura de la transparencia y competitividad

La transparencia es elemento principal de una democracia y una de las mejores formas para minimizar el riesgo de corrupción; el libre flujo de información es también un pre-requisito para el buen funcionamiento de los mercados, haciendo que la transparencia se constituya en un generador de crecimiento económico. Por tal motivo, *Transparency International* genera el Índice de Percepción de la Corrupción (Corruption Perceptions Index, 2012), este índice mide los niveles de corrupción del sector público percibidos en varios países del mundo. Basado en opiniones de expertos, los países son medidos en una escala de 0 (la más alta corrupción) a 100 (muy transparentes). Desafortunadamente y penosamente la calificación de México es 34 (de 100) lo cual lo ubica en el lugar número 105 empatado con países como Algeria, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mal y Filipinas.

Asimismo, *Transparency international* (2012) confirma que la corrupción va en contra de una competitividad justa en los negocios. El Reporte Anual de 2012 de Transparencia Internacional refleja que más de 25% de las personas de negocios alrededor del mundo cree que perdieron sus negocios porque sus competidores pagaron una “mordida” al gobierno, en el caso de México, este porcentaje se incrementa a 50%. Más de 25% de las personas de negocios del sector privado en el ámbito internacional sostiene que la principal barrera para detener la corrupción en este sector, es la creencia de que la corrupción es ampliamente aceptada como hecho de vida. 80% de las personas de negocio cree que su compañía tiene una responsabilidad ética para pelear en contra de la corrupción. Más de 50% de las personas de negocios cree que las políticas anticorrupción deben ser más efectivas para evitar la corrupción en sus compañías, casi 50% de estas personas cree que la investigación debe ser un medio para eliminar la corrupción en el sector privado. Lo anterior, confirma que la Transparencia influye en la competitividad y el desarrollo en una región o nación.

Existen otros indicadores de transparencia que vinculan este tema con competitividad en las empresas, como el proyecto de Transparencia Focalizada para Pymes (ITESM, 2012), este proyecto busca promover el uso de la información pública que administran las tres instancias de gobierno

(federación, entidades federativas y municipios), para impulsar la competitividad para las Pymes, por lo cual presenta un Índice de Transparencia Focalizada para Pymes, un modelo de medición que confronta la demanda de información por parte de las Pymes, y la oferta de la misma bajo la administración de las entidades públicas. Uno de los propósitos que este proyecto asegura que tiene las políticas de Transparencia Focalizada “es el fomento e incremento de la competitividad en las empresas” (p. 6) y el trabajo presentado de este proyecto “tuvo como fin principal el entender cómo puede relacionarse la transparencia gubernamental (en las tres instancias de gobierno) con el sector económico que conforman las Pymes)” (p. 7).

El ITESM (2012) determinó que “los usuarios de información tienen una cultura de la transparencia muy débil, lo cual limita su capacidad para solicitar información por parte del gobierno” (p. 14). En este proyecto se confirma que 82% de los empresarios encuestados del sector industria; 85% del sector comercio y 81% del sector servicio no habían realizado alguna solicitud de información para el funcionamiento de su empresa en los últimos años, y sólo 58% del total de los empresarios encuestados mencionaba conocer la existencia de una ley federal de transparencia; sin embargo, al momento de cuestionarlos sobre el nombre específico de dicha ley, sólo el 8.8% contesta acertadamente. Asimismo, 55% de los empresarios encuestados desconocía la existencia de un organismo a nivel federal encargado de la transparencia.

Entre los resultados de la encuesta aplicada a los empresarios de las Pymes del ITESM se identifica que 82% del sector servicios, 76% del sector comercio y 75% del sector industria señalan que la información que han buscado por medio de las solicitudes de acceso a la información les sirvió para realizar algún trámite. Asimismo, 69% de los encuestados del sector servicio, 70% del sector comercio y 74% del sector industria mencionan que la información que buscaron fue útil para conocer opciones de financiamiento. De forma general, los empresarios encuestados de los distintos sectores mencionaron que la información que han buscado ha servido para otros aspectos como:

- Identificar proveedores potenciales,
- Capacitar empleados,
- Definir expectativas y necesidades de los clientes,
- Modernizar y adquirir infraestructura,
- Conocer a mayor profundidad el mercado,
- Así como también incrementar y diversificar sus ventas.

Esta relación entre cultura de la transparencia y competitividad se refleja también por regiones. En este trabajo se relaciona dos de los aspectos de la cultura de la transparencia, conocimiento y

actitudes, de los funcionarios públicos de cinco municipios de Yucatán, especificando los resultados por tipo de municipio según la situación socioeconómica.

Situación socioeconómica

A pesar de que indicadores oficiales sociales, económicos y demográficos han mejorado, el Secretario General del Consejo Nacional de Población reconoce que la desigualdad social que caracteriza a México persiste (Conapo, 2011).

Al hablar de desarrollo económico, no basta con hablar simplemente de los ingresos que perciben las personas que viven en una comunidad o del aumento de las actividades económicas, se requiere de un análisis integral que incluyan aspectos cuantitativos y cualitativos de la calidad de vida de la población como: ingresos, salud, vivienda, educación, población, pobreza, entre otros.

En general, se conocen dos indicadores integrales que engloban en gran parte los aspectos mencionados anteriormente y son: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) generado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas; y el Índice de Marginación generado por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

El IDH tiene como objetivo medir el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas; en este índice se toman en cuenta tres dimensiones básicas para el desarrollo: 1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable; 2) la capacidad de adquirir conocimientos; 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno (PNUD, 2014b, p. 13).

El Índice de Marginación está concebido con el interés particular de ser una medida que dé cuenta de las carencias que padece la población, para lo cual se construyen indicadores capaces de describir la situación en que se encuentran las personas que residen en las entidades y municipios que componen el territorio nacional. Las dimensiones que considera este índice son: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios (Conapo, 2011).

En el ámbito internacional, según la información del PNUD (2014a) el país alcanzó en 2013 un IDH de 0.756 que lo coloca dentro del grupo de naciones con alto desarrollo humano (IDH igual o mayor a 0.70). En el ámbito nacional, Conapo (2011) analiza que los nueve indicadores que integran este índice han reducido de forma generalizada de 2000 a 2010. Según indicadores del Índice de Marginación, en 2010 el mayor de los rezagos corresponde al nivel de ingreso de la

población, con 38.7 por ciento de la población ocupada con ingresos que no superan los dos salarios mínimos.

Asimismo, es necesario reconocer la gran heterogeneidad que se presentan en las diferentes regiones del país, ya que las oportunidades no se presentan de la misma manera para todos los mexicanos. Según Conapo (2011), las desigualdades sociales y regionales tienen profundas raíces estructurales que se expresan en la dificultad para extender el progreso técnico y sus beneficios en el conjunto del aparato productivo y entre las regiones del país.

Según datos de PNUD (2014b), durante el año 2010

el Distrito Federal (0.831), Nuevo León (0.79) y Baja California Sur (0.785) fueron las entidades con mayor nivel de desarrollo; así mismo Chiapas (0.647), Oaxaca (0.666) y Guerrero (0.673) se ubicaron en las posiciones finales de dicho ordenamiento. La diferencia entre ambos extremos radicó en que el Distrito Federal obtuvo un IDH (28.4%) mayor que el de Chiapas (PNUD, 2014b, p. 14).

Yucatán es una región rezagada si se compara con los demás estados del país. El IDH de Yucatán (0.7230) del año 2010 situó a este estado en el lugar número 20 de las 32 entidades federativas, según su nivel de desarrollo humano, por debajo del promedio nacional e incluso de Quintana Roo, uno de sus estados colindantes cuyo IDH lo colocó en la posición número diez (PNUD, 2012).

Por su parte Conapo confirma esta gran heterogeneidad, y es que, de forma general, los estados con los índices de muy alta y alta marginación forman una macrorregión en el sur del país, donde la desigualdad y de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios pone en clara situación de desventaja social a proporciones significativas de la población. Yucatán es considerada en el lugar 11 del contexto nacional de los estados con mayores índices de marginación, con un grado de marginación alto, en el que 25 % de su población de 15 años o más no tiene la primaria completa; 42.93% de viviendas tienen algún nivel de hacinamiento; 12.62% de la población tienen viviendas sin drenaje ni excusado y 53.28 % de la población ocupada tiene ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

Con respecto de los municipios del estado de Yucatán, se comprueba que el IDH está fuertemente correlacionado con el índice de marginación de la Conapo.⁴ Los indicadores del Índice de Marginación muestran que un total de 849 municipios

⁴ La correlación de Pearson del Índice de Marginación y del IDH del año 2010 es de -0.889 (valor p: 0.000); la cual es el resultado de una muestra de 104 municipios (No se tenían disponibles los datos de los 2 municipios

tienen grado de marginación muy alto y alto, donde vive el 10.3% de la población nacional; y en el otro extremo, 663 municipios tienen grado de marginación bajo y muy bajo, donde habitan 70.9% de los mexicanos. De los 106 municipios de Yucatán, 10 presentan grado de marginación muy alto; 23 alto; 68 medio; 4 bajos y sólo el municipio de Mérida tiene el grado de marginación muy bajo.

Según PNUD (2014b), por su parte, indica que en el ámbito municipal en el 2010, Mérida resultó ser el municipio con mayor desarrollo humano con un IDH de 0.807, mientras que Tahdziú (0.494), Chemax (0.522) y Cantamayec (0.546) fueron los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano; lo cual confirma nuevamente la desigualdad de oportunidades que se presentan entre los municipios de este estado.

METODOLOGÍA

El enfoque de esta investigación es preponderantemente cuantitativo, comparativo y de alcance descriptivo.

Los municipios se seleccionaron con base en una investigación anterior sobre capacidad administrativa y transparencia en donde se construyeron los índices de ITAM (Índice de Transparencia Municipal) e ICAM (Índice de Capacidad Administrativa Municipal). A partir de la determinación de estos índices se estratificaron en cuatro niveles cada uno y se clasificaron los municipios de Yucatán con base en estos niveles (ver Bojórquez *et al.*, 2014).

Los municipios que se seleccionaron para este estudio fueron los que presentan “muy alto” ICAM, independientemente de su nivel de ITAM; de los cuales dos presentan baja marginación y tres presentan marginación media; para efectos de este estudio se nombrarán a los primeros “municipios de clase 1” (baja marginación) y a los segundos “municipio de clase 2” (media marginación).⁵

Se aplicó un cuestionario para la recolección de la información, el cual se validó. Su confiabilidad se determinó mediante el coeficiente alfa de Cronbach obteniéndose para éste un valor de 0.706, por lo que su nivel de confiabilidad se considera satisfactorio.

El cuestionario se aplicó a los funcionarios públicos con niveles medios y altos de cinco municipios del Estado de Yucatán, ya que se considera que estos funcionarios son los que tienen la obligación de cumplir o dar respuesta a las solicitudes de acceso de información pública que se requiera, según la ley estatal en la materia.

faltantes). Los datos para la primera variable provienen de Índice de Marginación 2010, Conapo (2011); y los datos del IDH provienen del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México (PNUD, 2014b).

⁵ No se autorizó la publicación de los nombres de los municipios.

En un principio, se intentaba que el alcance de la aplicación de la encuesta fuera de tipo censo, sin embargo, aunque se citó a todos los funcionarios implicados, algunos no asistieron. La población y la muestra de cada municipio se presentan en el cuadro 1.

Para el estudio descriptivo, se construyeron indicadores de conocimientos y de actitudes tomando en cuenta, en el caso del primero, el número de respuestas consideradas aceptables y en el caso del segundo, la conversión a escala de 0 a 100 de los acumulados de la calificación otorgada a los reactivos en escala Likert. A partir de estos indicadores se analizó su relación con la situación socioeconómica del municipio.

La hipótesis que se plantea es la siguiente:

Los funcionarios que trabajan en municipios de clase 1 (baja marginación) tienden a tener en promedio mejor grado de conocimiento y mejor grado de actitud positiva en torno a la transparencia que los funcionarios que trabajan en municipios de clase 2 (media marginación).

RESULTADOS

A continuación se describen las características generales socioeconómicas de los municipios casos de estudio en el cuadro 1. Se considera como principal indicador el grado de marginación del municipio, y como características complementarias la clasificación del tamaño del municipio según su población y la distancia del municipio a la capital, debido a que en Mérida, capital del estado de Yucatán, es donde se concentra la mayor parte de la dinámica económica del estado, por lo que se supone que a mayor cercanía, mejor dinamismo económico.⁶ Asimismo se incluye la población y la muestra que se tomó en cuenta en cada municipio.

Previamente a la obtención de resultados, con relación a los índices se elaboraron diagramas de caja para detectar posibles datos atípicos y se aplicaron pruebas de rachas y normalidad (mediante la prueba de bondad de ajuste de Kolmogorov Smirnov) para identificar si, en el primer caso, pueden considerarse los datos procedentes de una muestra aleatoria (lo cual se confirmó) y, en el segundo caso, si dichos valores presentan una distribución normal, lo cual se confirmó solo en el caso de los índices de conocimiento y actitud, no así en el caso del índice de habilidad tecnológica. Esto se realizó con el fin de establecer las pruebas estadísticas adecuadas a aplicar en el estudio

⁶ Conapo (2011), también considera que la concentración-dispersión que caracteriza al poblamiento de nuestro país constituye uno de los principales factores que dificulta la igualdad de oportunidades y el goce de los beneficios del proceso de desarrollo (p. 13).

comparativo. La estadística descriptiva de los indicadores construidos de conocimiento y de actitud por clase de municipio se presenta en el cuadro 2.

En general, en los cinco municipios se observa que los valores del promedio de los índices de conocimiento y de actitud son relativamente bajos (54.2 y 62.9 respectivamente), considerando que la escala para medir estos valores va del 0 al 100; siendo 0: conocimientos nulos o una actitud pésima en materia de transparencia; y 100, conocimientos completos y precisos o la actitud óptima e ideal en materia de transparencia.

Asimismo, en los resultados de los cinco municipios se observa que en promedio el índice de actitud es mayor que el índice de conocimiento (62.9 y 54.2, respectivamente), siendo menor la desviación estándar, lo que indica que se presentan puntuaciones más homogéneas del índice de actitud que las correspondientes a las del índice de conocimiento. El valor de la asimetría negativa en el caso de la actitud nos indica que hay una ligera concentración hacia valores mayores, mientras que en el caso del conocimiento la distribución de estos puede considerarse simétrica. La curtosis negativa en el caso del conocimiento indica que en este aspecto la distribución presenta una altitud menor a la de la curva normal, con menor concentración en torno a su media, mientras que en el caso de la actitud se presenta una altitud semejante a la de la normal.

Cuadro 1. Características socioeconómicas y de ubicación de los municipios, casos de estudio.

Municipio	Clasificación del municipio ⁷	Grado de marginación	Clasificación según su población ⁸	Distancia del municipio a la capital	Núm. de población	Núm. de muestra	% muestra/pob.
A	Clase 1	Bajo	Rural	Menos de 60 km	17	16	94%
B	Clase 1	Bajo	Medio	Menos de 60 km	23	21	91%
C	Clase 2	Medio	Medio	Más de 60 km	40	31	78%
D	Clase 2	Medio	Medio	Más de 60 km	43	32	74%
E	Clase 2	Medio	Semirural	Más de 60 km	50	28	56%
				Totales	173	128	74%

Fuente: Elaboración propia.

⁷ Clasificación determinada para efectos de este trabajo.

⁸ El INEGI utiliza el indicador de número de población para determinar el tamaño del municipio y su clasificación en municipio urbano o municipio rural. Ver: Población rural y urbana. Versión en línea. México, INEGI. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx>. Consultado en julio de 2009.

Cuadro 2. Estadísticos descriptivos de los indicadores construidos de conocimientos y actitud por clase de municipio y por el total de los cinco municipios

		Clase 1		Clase 2		Total de los cinco municipios estudiados	
Estadísticos		Índice de conocimiento	Índice de actitud	Índice de conocimiento	Índice de actitud	Índice de conocimiento	Índice de actitud
N	Válidos	37	37	91	90	128	127
	Perdidos	0	0	0	1	0	1
Media		54.903	61.900	53.959	63.258	54.232	62.862
Mediana		57.900	63.200	52.600	63.200	52.600	63.200
Desv. típ.		13.6805	8.9936	14.6902	8.7007	14.3585	8.7730
Asimetría		-.286	-.837	.212	.179	.086	-.130
Error típ. de asimetría		.388	.388	.253	.254	.214	.215
Curtosis		-1.090	2.491	-.965	-.300	-1.014	.585
Error típ. de curtosis		.759	.759	.500	.503	.425	.427
Rango		47.3	49.3	52.6	40.2	52.6	52.0
Mínimo		31.6	31.6	31.6	43.4	31.6	31.6
Máximo		78.9	80.9	84.2	83.6	84.2	83.6

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto de la comparación entre los municipios de la clase 1 y los de la clase 2, se observa que, en cuestión de conocimiento, el índice promedio de la clase 1 es ligeramente mayor al de la clase 2 (54.9 y 54.0, respectivamente), siendo menor la desviación estándar de la clase 1, lo que indica que se presentan puntuaciones menos homogéneas que las de la clase 2. El valor de la asimetría negativa en el caso de la clase 1 nos indica que hay una ligera concentración hacia valores mayores, mientras que en el caso de la clase 2 se presenta una ligera concentración hacia valores menores. La curtosis negativa en ambas clases indica que la distribución presenta una altitud menor a la de la curva normal, con una menor concentración en torno a su media.

En el caso de la actitud, por el contrario, se observa que, el índice promedio de la clase 1 es ligeramente menor al de la clase 2 (61.9 y 63.3 respectivamente), siendo menor la desviación estándar de la clase 2, lo que indica que se presentan puntuaciones más homogéneas que las de la clase 1. El valor de la asimetría negativa en el caso de la clase 1 nos indica que hay una ligera concentración hacia valores mayores, mientras que en el caso de la clase 2 se presenta una ligera concentración hacia valores menores. La curtosis positiva de la clase 1 indica que la distribución presenta una altitud mayor a la de la curva normal, mientras que la curtosis negativa de la clase 2 indica que la distribución presenta una altitud ligeramente menor a la de la curva normal.

CONCLUSIONES

La cultura de la transparencia es un tema que se ha generado a partir del reconocimiento de que las leyes no son las únicas reglas que rigen el comportamiento de las personas. Existen, como la teoría del institucionalismo menciona, otras fuerzas que son más difíciles de cambiar como la cultura, las costumbres y las rutinas. De esta manera se habla de cultura ambiental, cuando se percibe que ni las leyes ni los más de 100 tratados internacionales pueden controlar los altos niveles de contaminación que existen; o cuando se habla de cultura tributaria, cuando se observa que la recaudación de impuestos en nuestro país es una de las más bajas entre los países latinoamericanos, a pesar de que se observa que las tasas impositivas alcanzan niveles más altos en México en comparación con los demás países.

Lo anterior sucede con el tema de la cultura de la transparencia, a pesar de que en la introducción se planteó que las leyes mexicanas en materia de transparencia y acceso a la información son reconocidas como vanguardistas a nivel internacional, la realidad es que los índices de corrupción que afectan a los ciudadanos, empresas y al mismo gobierno no han cambiado, siguen estando por debajo de la media internacional, incluso por tal hecho se identifica a México igual a países con menor desarrollo económico.

Es preciso recordar el objetivo de este trabajo, el cuál es: determinar y analizar el grado de conocimiento y el grado de actitud cultural de los funcionarios públicos de cinco municipios de Yucatán entorno a las normas y procedimientos en materia de transparencia y la relación de estos grados con la situación socioeconómica de los municipios.

Para cumplir con el objetivo planteado se determinó un índice de conocimiento y otro de actitud cultural de cada encuestado; con base en esos índices, los resultados confirman que, en general, en los cinco municipios se observa que los valores del promedio de los índices de conocimiento y de actitud de los funcionarios públicos son relativamente bajos (54.2 y 62.9 respectivamente), considerando que la escala de los valores de estos índices se construyó del 0 al 100, donde 100 es el valor perfecto.

Asimismo, los resultados indican que el promedio del índice de conocimiento de los funcionarios públicos que trabajan en municipios con baja marginación (denominados para efectos de este trabajo como “clase 1”) es ligeramente mayor al de los funcionarios que trabajan en municipios de media marginación (clase 2); siendo menor la desviación estándar en el primer caso; pero en el caso de la actitud es al contrario, el índice promedio de los funcionarios de los municipios de baja

marginación (clase 1) es ligeramente menor al de los funcionarios que trabajan en municipios de media marginación (clase 2), siendo menor la desviación estándar en el último caso.

En resumen se comprobó que los funcionarios que trabajan en municipio con baja marginación tienden a tener en promedio mayores índices de conocimiento pero menor índice de actitud positiva entorno a la transparencia que los funcionarios de los municipios con media marginación.

Los temas de cultura transparencia deben ser considerados, analizados y vigilados por todos. En la medida que la presión por parte de ciudadanos, empresas u otros organismos estén pendientes de esta evolución y soliciten cuentas clara a sus representantes, los resultados de los indicadores de conocimientos y de actitudes de los funcionarios públicos mejorarán. Si los ciudadanos de una comunidad no realizan ningún tipo de solicitud de acceso a la información pública o de acción para solicitar la rendición de cuentas, es claro que los funcionarios no considerarán relevante conocer las leyes en la materia o estar conscientes de la importancia que tiene la transparencia y demostrar una actitud positiva al respecto.

Vale la pena reconocer que los funcionarios públicos ya están distinguiendo las ventajas de la rendición de cuentas, pues de esta manera, tienen mejor y mayor comunicación con sus representados, mejor aplicación y resultados de políticas públicas, mejor administración de sus recursos humanos, materiales y económicos, entre otros. Obviamente, estas ventajas son observadas, como tales, por funcionarios que están comprometidos con el desarrollo de su comunidad, región o nación.

REFERENCIAS

Bojórquez, A. L., Baltazar, M. y Ramírez, L. A. (2014). *La Caja de Cristal. Hacia la Transparencia Municipal en Yucatán*. México: INAIIP.

Carazo Barrantes, C. (2006). La cultura de acceso a la información en las instituciones públicas de Costa Rica. *Revista Reflexiones*, 85(1-2), 287-303.

Consejo Nacional de Población, Conapo. (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México, Conapo. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- Cortés Ontiveros, R. (2005). La transparencia en México: razón, origen y consecuencias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 244, 11-31.
- Cújar Verteñ, A., Ramos Paternina, C., Hernández Riaño, H. y López Pereira, J. (2013). Cultura organizacional: evolución en la medición. *Estudios Gerenciales*, 29, 350-355.
- Del Tronco, J. (2013). Desconfianza y Accountability ¿Las causas del populismo en América Latina?. *Latin American Research Review*, 48 (2), 55-78.
- Fox, J., Haight, L. y Palmer-Rubin, B. (2011). Proporcionar transparencia ¿hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?. *Gestión y Política Pública*, 20 (1), 3-61.
- Gálvez Rodríguez, M., Caba Pérez, M. y López Godoy, M. (2012). Cómo perciben las organizaciones no gubernamentales autorreguladoras la transparencia. *Latin American Research Review*, 47 (número especial), 179-202.
- Geva-May. (2002). From Theory to practice. Policy análisis, cultural bias and organizacional arrangements. *Public Management Review*, 4(4), 581-591.
- Hernández, E. (2013). Valoración sobre el Derecho de Acceso a la Información. Publicado el 1 de octubre de 2013 en la página oficial de Red por la Rendición de cuentas (RRC). Recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/valoracion-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>
- Iglesias-Rebollo, C. (2012). Derecho e Información. *El profesional de la información*, 21 (5), 449-452.
- INEGI. Población rural y urbana. Versión en línea. México, INEGI. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx>. Consultado en julio de 2009.
- ITESM. (2012). Índice de Transparencia Focalizada para Pymes. Reporte ejecutivo. Septiembre de 2012. EGAP. Gobierno y Política Pública. ITESM. Recuperado de http://sitios.itesm.mx/egap/aspirantes/Indice_de_transparencia_focalizada_para_pymes.pdf
- Latinobarómetro. (2011). Satisfacción con la democracia. México. Corporación Latinobarómetro. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- López Montiel, A. (2008). Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política. *Política y Cultura*, 29, 171-190.
- Máynez-Guadarrama, A., Cavazos-Arroyo, J. y Nuño-De la Parra, J. (2012). La influencia de la cultura organizacional y la capacidad de absorción sobre la transferencia de conocimiento tácito intra-organizacional. *Estudios gerenciales*, 28 (edición especial), 191-211.
- Morales Tostado, M. (2014). Políticas públicas e integración de la Sociedad Civil en la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en México. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 9 (1), 805-816.

Morales, S. (2010). *Caracterización de la cultura organizacional en empresas colombianas*. (Trabajo de grado). Administración de Negocios Internacionales. Facultad de Administración. Universidad del Rosario, Bogotá.

Peschard, J. (2001). La cultura política democrática. *Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática*. México, Instituto Federal Electoral.

PNUD. (2012). El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. Nueva York, PNUD.

PNUD. (2014a). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York, PNUD.

PNUD. (2014b). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. Nueva metodología. Nueva York, PNUD.

Transparency International. (2012). Annual Report 2012. Recuperado de http://www.transparency.org/whatwedo/pub/annual_report_2011