

PRESENTACIÓN

Universidad Veracruzana

# LA TRANSPARENCIA

EMPEZAR

# ¿Qué es la transparencia?

La palabra transparencia es de uso común entre todos nosotros. Podríamos decir que se utiliza generalmente de tres maneras: como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno). Analicemos cada uno de estos usos:

1) Decimos que un objeto es transparente cuando permite el paso de la luz y deja ver, a través de él, otros objetos que están a su alrededor. Come mencioné previamente, en la actualidad hay una sendencia arquitectónica que privilegia el uso de materiales transparentes, como el cristal, en la construcción de edificios gubernamentales para transmitir a la ciudadanía una señal de apertura y accesibilidad.



[redacted]

2) Decimos que una persona es transparente cuando opinamos que se trata de alguien franco o abierto, que se muestra tal como es y que nada oculta. Típicamente, a una persona “transparente” le gusta comunicarse con los demás, y para ello utiliza un lenguaje sencillo, que excluye palabras ambiguas o frases imprecisas. Aquí cabe una primera acotación: cuando decimos que un objeto es transparente, como una botella de vidrio o un cubo de hielo, hacemos referencia a una cualidad de su apariencia. Pero cuando apuntamos que una persona o un gobierno es transparente, hacemos referencia a una cualidad moral de uno o varios sujetos; es decir, en este caso el adjetivo indica que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se ajusta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta.

3) Por último, decimos que un ente colectivo, como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la admianistración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etcétera.

Como puede observarse, aunque las tres maneras de utilizar la palabra transparencia muestran variaciones, existe un hilo común entre elias. Este hilo se refiere a que en los tres casos se dota, al observador o al interlocutor, de mayor información sobre el propio objeto, la persona o el ente colectivo. Y más información clara y precisa sobre alguien puede contribuir a un mejor entendimiento, a una mejor vigilancia o a una mejor comunicación. Por el contrario, cuando la transparencia está ausente la información es menor, el entendimiento disminuye, nuestra capacidad de supervisión se deteriora y el flujo de comunicación se debifita hasta llegar a interrumpirse. En pocas palabras, la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.



2.1.2 Distinciones útiles La transparencia aparece comúnmente como sinónimo del “derecho de acceso a la información” o de “rendición de cuentas”. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, se trata de nociones distintas. Antes de pasat a revisar cuál es la relación de la transparencia con cada uno de ellos, conviene mencionar que el derecho a la información es un instrumento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas. Á continuación se exponen las diferencias y coincidencias entre “transparencia” y “rendición de cuentas”, y entre “transparencia” y “derecho de acceso a la información”.

Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas y la transparencia son dos ideas ligadas que no deben confundirse. El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen

ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los fancionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. En un régimen democrático, en el que los ciudadanos eligen periódicamente a sus autoridades gubernamentales, se dice que la ciudadanía desempeña el papel de principal y el gobierno el de su agente.

En términos analíticos, el politólogo James D. Fearon ofrece una definición sucinta y poderosa de la rendición de cuentas. Explica Fearon: “decimos que una persona, Á, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, hay un entendimiento de que A está obligado a actuar de alguna manera a favor de B, Segundo, B tiene la capacidad a través de algunas reglas formales o, quizás, informales de sancionar o premiar a Á por sus actividades o por su actuación en esa modalidad”. Así, un empleado rinde cuentas a su empleador, un gerente a la junta directiva y la junta directiva a los accionistas de la empresa; un político rinde cuentas a su electorado y un burócrata al político que lo nombró.

[redacted]

De acuerdo con Andreas Schedler, profesor del Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE), la rendición de cuentas incluye, de modo genérico, tres mecanismos para prevenir y corregir abusos de poder: “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”. Los mecanismos de rendición de cuentas intentan delimitar al poder, disciplinarlo, acotarlo y, con ello, abunda Schedler, “limitar las arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”.

Sin información no puede siquiera concebirse un sistema de rendición de cuentas. La rendición de cuentas presupone, al menos, que quien rinde cuentas habla. Y no es necesario que al hablar profiera juicios o argumentos; basta con que ofrezca datos o descripciones fidedignas. La rendición de cuentas, añade Schedler, “establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder”. De aquí que, finaliza Schedler, “en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico”.

Esta distinción puede utilizarse de dos formas, las cuales dependen del significado —restringido o amplio-— que le demos a la transparencia, En una primera interpretación, transparencia significaría únicamente aquella información que, por ley, las agencias deben colocar en la vitrina pública; es decir, en espacios de acceso público, como la internet. Como veremos con detalle más adelante, la ley de transparencia mexicana señala en su artículo séptimo cuál es la información que el gobierno debe publicar en los portales de internet aunque no haya sido solicitada. Por otro lado, la frase “acceso a la información” designaría simplemente aquella información que, en contraste con la de transparencia, debe solicitarse para obtenerla.

En una interpretación más amplia, transparencia vendría a significar “política de transparencia”, mientras que “acceso a la información” significaría “el derecho de acceso a la información”. En este caso, tal como consideramos a la transparencia como un instrumento de la rendición de cuentas, ahora consideraríamos al derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia.





de transparencia no se agota en el derecho de acceso a la información pública". Sin duda, el derecho de acceso puede convertirse en el motor de una política de transparencia, pero —como dice Merino— una política de transparencia puede existir sin que haya un derecho de acceso a la información pública, pues las autoridades pueden tomar decisiones para revelar al público grandes montos de información sin que necesariamente medie el derecho de acceso. Por otra parte, un conjunto mal diseñado de normas de derecho de acceso a la información pública puede convertirse en un obstáculo para la misma transparencia.

Como lo veremos más adelante, en la configuración de una política de transparencia interviene una gran cantidad de variables: preferencias de múltiples actores políticos, disposición de recursos presupuestales, correlación de fuerzas al interior del sistema político, presiones de organizaciones civiles y grupos de interés, capacidades de cabildeo y de generación de consensos, estrategias y habilidades de comunicación social, el momento electoral, el desempeño de una autoridad ejecutiva autónoma y especializada, las características del diseño de la ley federal y de las leyes estatales de transparencia, etcétera. Por lo anterior, una política de transparencia no puede ser la misma en cada uno de los estados o municipios del país.

Como dice Merino, una política de transparencia es un conjunto variable de decisiones y acciones adoptado por cada gobierno y dirigido a modificar las prácticas tradicionales de gestión pública; en contraste, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental que deber ser garantizado por igual a todos los ciudadanos.

La primera ley de acceso a la información fue la Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas), aprobada en Suecia en 1766. Como dicen John M. Ackermann e Irma E. Sandoval, investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las leyes de acceso a la información contemporáneas son un resultado de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas,

En 1999, Artículo 19, una organización no gubernamental e internacional dedicada a los derechos humanos, con sede en Londres, publicó una serie de principios sobre las mejores prácticas en materia de transparencia y acceso a la información de la legislación internacional. Uno de los directores de esta organización, Toby Mendel, resumió tales principios en nueve proposiciones que han servido de guía para legisladores y diseñadores de políticas públicas en varios países.



[redacted]

Las proposiciones son las siguientes:

1) La legislación en materia de acceso a la información debe guiarse por el principio de máxima publicidad.
2) Las agencias públicas deben tener como obligación publicar cierta información clave (lo que la ley mexicana llama “obligaciones de transparencia”).
3) Las agencias gubernamentales deben convertirse en promotoras activas del gobierno abierto.
4) Las causales de reserva y confidencialidad deben ser redactadas de manera precisa y clara, y deben estar sujetas estrictamente a cumplir con la “prueba de daño” o con la “prueba de interés público”.
5) Las solicitudes de información deben procesarse rápidamente y debe existir una instancia independiente facultada para revisar los casos en que el gobierno se negó a entregar la información —cuando el solicitante se inconforme.
6) Los individuos no deben refrenarse de presentar solicitudes de información por costos excesivos.
7) Deben establecerse condiciones favorables para que las reuniones plenarias de altos funcionarios en un organismo público se realicen con la mayor apertura posible,
8) La normatividad que sea inconsistente o incompatible con el principio de máxima publicidad debe ser modificada o suprimida.
9) Las personas que den a conocer información sobre corruptelas deben ser protegidas.



Los orígenes del concepto de transparencia Durante los siglos XVII y XVIH se fraguó eu Europa un movimiento intelectual conocido como la Hustración, Este movimiento consideró a la razón como la herramienta primordial a través de la cual los seres humanos pueden acceder al conocimiento verdadero y mejorar su condición. Dos grandes pensadores de la Ilustración, el alemán Immanuel Kant (1724-1802) y el inglés Jeremy Bentham (1748-1832), lograron esbozar, desde diferentes perspectivas, un pensamiento sistemático en torno a la idea de “publicidad”. Conviene reseñar brevemente las ideas de ambos pensadores en torno a este tema. Kant fue el primero en señalar la profunda relación que existe entre la moral y la transparencia, y formuló un principio moral según el cual “todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados”. De acuerdo con David Luban, profesor de la Universidad de Georgetown, este “principio de publicidad” guarda una íntima relación con un postulado central de la Ilustración, según el cual los seres humanos tienen la capacidad, por medio de la razón, de juzgar por sí mismos. Esta autonomía de juicio conduce a los individuos a actuar con autonomía, que es lo mismo que actuar con libertad. Así pues, la publicidad permite a los ciudadanos someter las acciones que les afectan o que son relativas al derecho de otros seres humanos -

Ahora bien, el sólo hecho de que la máxima o el principio pueda soportar —o sea compatible con— la publicidad no demuestra por sí mismo que la máxima o el principio sean justos o moralmente correctos; como dice, otra vez, Luban: “el principio de publicidad sólo establece que si la máxima no tolera la publicidad, tal máxima es injusta”.

Lo que resulta relevante es que al dirigir la atención sobre las máximas (en lugar de las acciones), Kant se enfoca en las motivaciones de los actores políticos y no en las características específicas de las acciones que realizan. Kant invita, entonces, a deliberar sobre los criterios en los que se basan las políticas y no sobre sus detalles específicos, los cuales pueden ocasionalmente requerir del secreto. Aunque no es posible aplicar el principio kantiano, en algunas circunstancias, éste sigue siendo una proposición de moralidad pública (y, también, de moralidad individual) sumamente útil.

Una recomendación que se desprende del principio de publicidad es que si nos aseguramos que las políticas seas sujetas a la publicidad durante sus etapas de diseño y construcción, entonces elevaremos la probabilidad de que tales políticas públicas sean capaces de tolerar la publicidad una vez que estén listas para implementarse o ejecutarse. Actualmente, el principio de publicidad kantiano continúa vigente en la discusión académica. Por ejemplo, el jurista Richard A. Posner ha sugerido una “prueba de publicidad” en el contexto de la toma de decisiones judiciales. En su obra The Federal Courts: Challenge and Reform, afirma que una sentencia resulta fundada si y sólo sl el juez puede enunciar o profesar los fundamentos verdaderos de tal sentencia en público sin invitar a una condena virtualmente unánime por parte de la opinión profesional.

En términos generales, el principio de publicidad establece la siguiente conjetura: difícilmente una política de acción puede ser justa O moralmente correcta cuando los efectos que busca alcanzar se frustran una vez que se dan a conocer públicamente los principios que la motivan.

1) “Contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación”. Es decir, cuando los ciudadanos tienen, mediante la publicidad, la oportunidad de vigilar las acciones de los funcionarios del gobierno, la probabilidad de que éstos cometan actos de corrupción disminuye drásticamente. Un funcionario que se sabe vigilado es un funcionario que tiende a ponerse límites a sí mismo y, con ello, a renunciar a las tentaciones de algunos cargos públicos. Un punto adicional de relevancia es que, para Bentham, ningún tipo de asamblea es capaz de sustituir al público como vigilante del gobierno, pues en las asambleas domina el espíritu de partido, lo que les resta imparcialidad y distorsiona su juicio.

2) “Fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno”. Es decir, ocultar las acciones del gobierno siempre suscita desconfianza entre los gobernados, aun cuando estas acciones sean legales o sirvan a un buen propósito. En cambio, cuando tales acciones son públicas, dice Bentham, la ciudadanía “le devuelve duplicada al gobierno la cofianza que éste le muestra”. Y un gobierno que cuenta con la confianza y la aprobación del público tiende a ser un gobierno fuerte y estable,

3) “Proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa”. Es decir, la publicidad gubernamental permite que los ciudadanos interesados en los asuntos políticos cuenten con información relevante (aunque, con frecuencia, insuficiente) sobre el desempeño de sus gobernantes. Lo anterior implica que un segmento de ciudadanos enterados pueda razonar su voto antes de emitirlo y que el sentido del voto torne en cuenta la calidad del trabajo que han realizado partidos y candidatos. En cambio, cuando impera la opacidad en los asuntos gubernamentales, los votantes están condenados a ejercer el sufragio a favor de uno u otro partido o candidato “sin saber por qué [...] y guiados por la casualidad o el antojo”, dice Bentham. Una observación interesante que Bentham agrega a este punto es que entre más le interese a los ciudadanos conocer la conducta de los gobernantes, más le interesará también a los gobernantes conocer las preferencias de los ciudadanos.

4) “Proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de las luces del público”. Es decir, al transparentarse, el gobierno transfiere a la sociedad vasta información sobre su funcionamiento y sus actividades y, con ello, erea la posibilidad de que la misma sociedad, después de conocer y analizar la información que recibió, exprese opiniones y recomendaciones.

Para Bentharn, la mayoría de las objeciones al principio de publicidad son falsas, pues suponen equivocadamente que “el puebio es incapaz o incompetente para distinguir entre sus amigos y sus enemigos”, Por último, Bentham menciona entre las excepciones a la regla de la publicidad, “favorecer los proyectos de un enemigo”, y explica: No puede hacerse una ley absoluta de la publicidad porque es imposible prever todas las circunstancias en que un [gobierno] puede hallarse. Se hacen leyes para un estado de calma y seguridad; pero no pueden hacerse para otro de disturbios y peligros. El secreto es un medio de conspiraciones; no le convirtamos, pues, en régimen de un gobierno regular. Estas opiniones de Bentham —escritas hace más de dos siglos— resumen, en gran medida, la discusión contemporánea sobre los alcances y límites de la transparencia.

Otros pensadores liberales, como el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y el filósofo y economista inglés John Stuart Mill (1806-1873), también tenían una opinión favorable sobre la publicidad, y aunque no realizaron una reflexión sistemática sobre sus efecros, como en el caso de Bentham, hicieron en su momento reveladores pronunciamientos. Según Rousseau, “a los hombres sólo puede hacérseles actuar apelando a su interés, pero el interés pecuniario es el peor de todos”. Partiendo de esta concepción, Rousseau recomendaba pagar los servicios de “los grandes señores [...] con autoridad, con honores, con cargos importantes”, pues las recompensas pecuniarias “no son lo bastante públicas”. Con la fe de que la publicidad tenía un efecto benévolo en el comportamiento de las personas, Rousseau manifestó lo siguiente:



Quisiera que todos los grados, todos los empleos, todas las recompensas honoríficas fuesen marcados con signos extetiores, que jamás se permitiese a hombre público alguno ir de incógnito, que los signos de su rango o de su dignidad le siguieran por todas partes; con objeto de que el pueblo le respetase siempre y también él mismo se respetase siempre [...] que un rico, que no es más que un rico [...] estuviese obligado a servir a su patria para brillar [...] y a aspirar a pesar de su riqueza a cargos a los que sólo la aprobación pública conduzca,
y a los que la reprobación [pública] baste siempre para provocar el fracaso.

Por su parte, Mill defendió la importancia de la publicidad como atributo de los gobiernos representativos ya que “permite la crítica de cualquier asunto que parezca inapropiado”. En su opinión, la fanción central de una asamblea de representantes no es la administración pública sino el control y supervisión del gobierno, pues tal asamblea “lanza la luz de la publicidad a sus actos, obligando a una exposición y justificación plenas de cualquier asunto que alguien encuentre cuestionable”. Una de las ventajas del gobierno representativo es, para Mill, contar con la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos judiciales y administrativos del Estado. Esta participación podría propiciarse, según este autor, por medio de la publicidad de los actos de gobierno y de la libertad de discusión. De este modo el público se volvería, de una u otra forma, “participante del gobierno”. Finalmente, en las páginas de Representative Government, Mill hizo una brillante defensa del voto libre y público (en lugar de secreto).

# La cultura del secreto

A diferencia de los pensadores de la Ilustración, el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) ofrece una explicación sobre la proclividad de las burocracias a eludir la publicidad y a promover y adoptar, para su conveniencia, una cultura del secreto. En palabras de Weber, todas las burocracias buscan aumentar “la superioridad de su saber profesional” al mantener en secreto sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por esta misma razón, un gobierno proclive a excluir la publicidad. De ahí que las burocracias intenten ocultar, en la medida de lo posible, su deber y su actividad frente a la crítica. El interés de la burocracia por mantener el poder y la influencia que han alcanzado propicia que su inclinación a ocultar información trascienda razones puramente objetivas. A Weber le intrigaba el fanatismo con que la burocracia defendía invenciones como “secreto en el cargo” en esferas de trabajo burocrático en las que tal secreto no tenía justificación. Finalmente, Weber indica que la burocracia puede enfrentar con éxito a un parlamento o a un monarca absoluto “debido a que ambas instancias están mal informadas y carecen de conocimientos especializados”. En contraste, agrega, en un régimen constitucional



# La transparencia como política pública

Para que un tema de interés público se transforme en una política pública de largo aliento deben cumplirse, sucesivamente, cinco requísitos. A continuación se describen estas etapas de manera general, tomando como ejemplo una política de transparencia: El primer requisito para que un tema se convierta en política pública es que un grupo de actores políticos, económicos y sociales coincidan en la identificación de un problema —por ejemplo, que los ciudadanos no puedan obtener información detallada sobre la estructura y la actuación del gobierno— y que coincidan, también, en que un tipo de política pública puede remediarlo —en este caso, una política de transparencia y acceso a la información—. Á esta primera etapa se le podría llamar de consenso en la identificación del problema y del objetivo. Dado que los consensos no se generan espontáneamente, lo deseable es que se arribe a ellos por vías democráticas, €s decir, a través de una deliberación abierta, libre y plural, que admita diversas iniciativas ciudadanas, que tolere la crítica y que incluya la voz de los representantes de una amplia gama de intereses privados. Es indispensable, además, que el gobierno o las autoridades públicas relevantes coincidan en el problema y el objetivo, y estén dispuestas a tomar la iniciativa e involucrarse en el esfuerzo. El segundo requisito es que, en un ámbito de deliberación más reducido que el de la primera etapa, integrado por directivos de la administración pública, legisladores y expertos, se acote y diseccione analíticamente el problema, se negocien, ajusten y seleccionen los instrumentos específicos de política que se utilizarán para enfrentarlo, y se realice un cálculo técnico y político sobre sus consecuencias. En pocas palabras, esta etapa se dirige a la configuración de una agenda de trabajo precisa. El tercer requisito consiste en que los mismos actores de la etapa anterior alcancen un consenso mínimo sobre la importancia de impulsar la agenda de trabajo relativa a la política pública y que, deseablemente, este consenso incluya también a las organizaciones civiles y a los intereses del sector privado. Enseguida deberá emprenderse

servirá para inaugurar la política pública. Á esta etapa se le podría tllamar de construcción institucional y organizacional. Algunas de sus principales metas deben ser las siguientes:

a) El establecimiento de los regímenes regulatorio y procedimental apropiados, y de la organización responsable tanto de garantizar el cumplimiento de tales regulaciones y procedimientos como de promover al interior del gobierno el cumplimiento de los objetivos más generales de la política pública. b) La dotación de los recursos públicos necesarios para la gestión de la organización responsable de la política.
c) Asegurar una participación activa de la sociedad civil y de los grupos de interés involucrados en la implementación de la política,
d) La configuración de un sistema de incentivos entre los sujetos obligados que premie las mejores prácticas y castigue las peores.

El cuarto requisito para que un asuñto de interés social se convierta en política pública consiste en el cumplimiento de una etapa de eficacia y legitimación social. En el caso de la transparencia, ésta debe avanzar por dos rutas:
a) Lograr que las acciones en materia de transparencia sean valoradas favorablemente y reconocidas socialmente como necesarias.
b) Persuadir a los círculos gubernamentales y a la opinión pública sobre los beneficios referentes a la actuación de la agencia regulatoria y promotora, y sobre los avances en el desempeño de los sujetos obligados en materia de transparencia. Cabe añadir que en esta etapa también será necesario demostrar a la opinión pública que la política adoprada, en este caso la exposición pública de las acciones de gobierno y la entrega sistemática de información pública gubernamental a los ciudadanos que la soliciten, es un mecanismo que actúa de manera sinérgica con los objetivos de las demás políticas públicas y que favorece, transversalmente, a la

eficacia del resto de las políticas en sus fases de formulación, implementación y evaluación. El quinto requisito, selativo a una etapa de consolidación, consiste en acciones en tres vertientes: la anuencia judicial, la auto corrección y el reconocimiento internacional. En primer lugar, la política de transparencia debe enfrentar exitosamente diversas resistencias burocráticas y algunas escaramuzas legislativas y, sobre todo, judiciales. Un descuido tanto en el frente legislativo como en el judicial puede poner en jaque a cualquier política pública. En segundo lugar, es crucial que la política contemple mecanismos de rendición de cuentas que faciliten la rápida detección de fallas y permitan el desarrollo de procesos de auto corrección. Finalmente, es importante launque no decisivo) que las agencias públicas y organizaciones no gubernamentales vinculadas con la transparencia a nivel nacional sean capaces de integrarse a las redes internacionales de entes análogos. Esta red puede ser útil para contrarrestas, eventualmente, una futura ofensiva política de actores domésticos contra la política pública.

**Variedades de la transparencia como política pública**

En términos generales, existen tres modelos complementarios de política de transparencia a nivel internacional. En México, como en la mayoría de las democracias jóvenes, apenas empieza a explorarse el primero, al que he nombrado “transparencia para saber”. En Estados Unidos, en cambio, la “transparencia para saber” se puso en práctica desde la década de los sesenta y en los últimos años ha ganado terreno otro tipo de política, enfocada a solucionar problemas específicos, a la que llamo “transparencia para resolver”. Por último, a nivel global pero, sobre todo, en las economías nacionales más avanzadas, está registrándose un conjunto de prácticas a las que he llamado “transparencia para resolver en colaboración”. Estos tres modelos han sido descritos y analizados (aunque con otra denominación) poz Árchon Fung, Mary Graham y David Weil en un brillante trabajo titulado Bull Disclosure. The Perils and Promise of Transparency. Con base en este estudio, a continuación se enumeran las principales características de cada uno de los modelos y, con la intención de facilitar su comparación, se enlistan varias de sus cualidades bajo nueve rubros: idea central, objetivos, características principales, ciclo de acción, ambito de acción, instrumentos, utilidad, riesgos y factores de éxito.

SECCIÓN 1

## Los limites de la transparencia

Aunque la información que genera un gobierno democratico es en principio pública, hay ocasiones en que no puede revelarse. En Mexico, a las dos vertientes de información secreta se les llama "información reservada" e "información confidencial". Cuando las autoridades revisan un documento y determinan que no es de caracter público, entonces "deben clasificarlo", es decir, deben establecer si contiene información "reservada" o "confidencial". La Ley Federa de Transparencia y Acceso a la Información Priblica Gubemamental (LET), el reglamento de esta ley y los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificacion de la Informacion de las Dependencias y Entidades de la administraciOn pnblica federal (de ahora en adelante, Lineamientos) nos orientan sobre como determinan las autoridades gubernamentales los limites de la informacion ptiblica. A continuatión se exponen las caracteristicas de las dos clases de informacion secreta: la información reservada y la confidencial.

[redacted]

2.7.1 Informacion reservada

De acuerdo con Lina Ornelas, funcionaria del IFAI, "los secretos, en ocasiones, constituyen un elemento necesario para el buen funciona- miento del Estado". Por ell°, al "derecho de acceso a la informacion puede anteponerse el derecho de protection al interes general". En pocas palabras, este es el razonamiento basico que esta detris del acto de reservar informaciOn. La informacion se reserva, como indica nuestra ley en su articulo 13, para salvaguardar "la seguridad nacio- nal", "la seguridad pdblica", "las negociaciones y relaciones interna- cionales" y estabilidad financiera, econamica o monetaria", entre otros asuntos.



Tambien puede reservarse informaciOn para proteger la vida, la seguridad o fa salud de cualquier persona, o cuando la divulgacion de la informacion pueda afectar el cumplimiento de la ley, la impartición de justicia o el desarrollo apropiado de un proceso judicial, entre btras razones. El periodo de reserva puede ser hasta de iz antis y puede renovarse en caso de que lo autorice el IFAI.

Dado que en una democracia el gobierno solo puede reserva informacion de modo exceptional, cuando lo hace debe indicar en su respuesta las razones de la reserva de modo claro y convincente. A este conjunto de argurnentos que esgrime la autoridad para reservar la informacion se le llama, de modo generic°, "prueba de dario", y aunque la norma no lo establece de modo explicit°, de acuerdo con Sergio Lopez Ayllon, academico del CIDE y especialista en derecho de acceso a la información, su utilization esta sugerida por el lenguaje del articulo r3 de la LET.

De acuerdo con los Lineamientos, cuando se clasifica la informacion como reservada debe considerarse la existencia de circunstancias concretas que permitan determinar si la difusion de la informaciOn causaria "un dafio presence, probable y especifico" a los intereses juridicos tutelados par el articulo 13, mencionados unas lineas atras.



En caso de que el responsable de clasificar la información, es decir, el titular de la unidad administrativa, determine que la información solicitada es reservada, esta decisión debera revisarse en el seno de un Comite de InformaciOn cuyos integrantes discutiran si, en efecto, existen "elementos objetivos" para afirmar que la divulgacion de la informacion solicitada podria acarrear un dano a la "seguridad nacional" o a la "estabilidad financiera", por ejemplo. El Comite de Información tiene facultades para confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información determinada previamente.

Los documentos clasificados como reservados a confidenciales deben tener una leyenda en la esquina superior derecha en la que los titulares de la unidades administrativas deberan anotar, entre otros datos, el fundamento legal de la reserva; es decir, el nombre de los ordenamientos juridicos, los articulos, fracciones y parrafos con base en los cuales se sustenta la reserva.



2.7.2 Información confidencial

Cuando se clasifica cierta informacion como "confidencial" se tiene el propósito de proteger la vida privada o el patrimonio de las personas. Tipicamente, esta informaciOn comprende los "datos personales" de cualquier individuo, los cuales se refieren según el articulo tercero de la LFT a "su origen etnico o racial, a sus caracteristicas fisicas, morales o emocionales, a su vida afectiva o familiar, domicilio, ntimero telefonico patrimonio, ideologia y opiniones politicas, creencias o convicciones religiosas o filosOficas, los estados de salud fisicos o mentales, las preferencias sexuales u otras analogas que afecten su intimidad".

A diferencia de la información reservada, que siempre es de catheter temporal, la información confidencial debe permanecer fuera del dominio publico indefinidamente. En cualquier caso, la difusion, distribución comercialización de esta información requiere necesariamente del consentimiento de la única persona que puede tener acceso irrestricto a ella, es decir, del titular de los datos.

La información confidencial también incluye aquella que los particulares entreguen con tal caracter a los sujetos obligados de la ley, siempre y cuando los particulares tengan el derecho de reservar la informaciOn, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya informacion confidencial, los sujetos obligados la comunicaran siempre y cuado medic el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial. La ley agrega que no se considerara confidencial la informacion que se halie en los registros publicos a en fuentes de acceso publico.

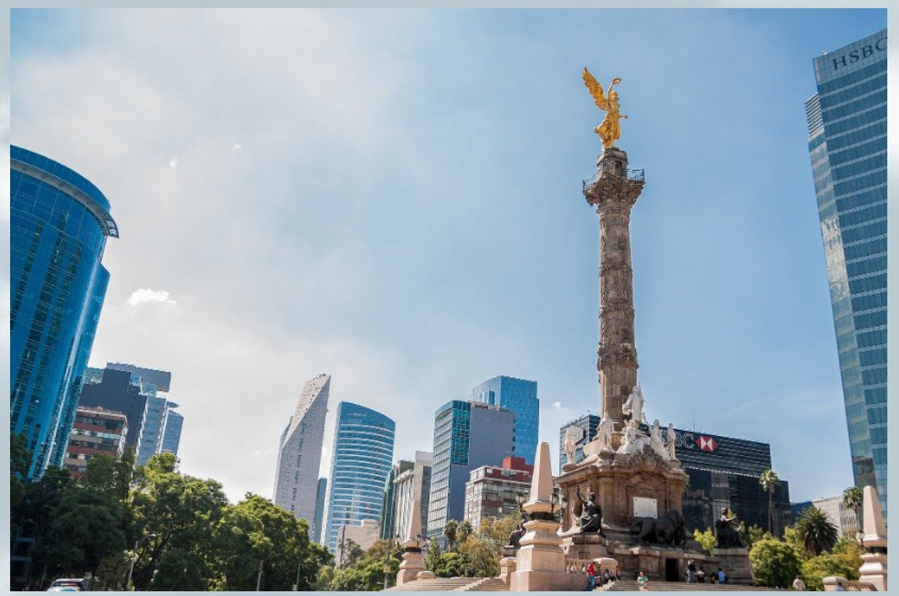
Actualmente, tiene lugar en México una discusión sobre los alcances y limites de la información confidencial. Esta discusión es de gran relevancia para el pais pues contribuird a delinear los principales rasgos de una próximo ley federal de protección de datos personales.

Dada que, como dice Fernando Escalante, acádemico de El Colegio de Mexico, el ambito de lo privado se configura mediante un acto de autoridad y que, por ello, sus fronteras son relativamente inestables, existen actualmente posiciones encontradas sabre cuantas y cuales deben ser las excepciones a la protecciOn de los datos personales en México.

En términos análiticos, hay dos posiciones básicas en este debate: en primer lugar, la de quienes subrayan la importancia de proteger la esfera privada contra intromisiones del Estado a entes privados, e insisten en que cada individuo debe tener la facultad tanto de decidir cuales de sus datos personales podrian ser utilizados por un tercero como de conocer, ademas, para que fin se utilizaran; y, en segundo lugar, la de quienes senalan la importancia de que el Estado pueda acceder a los datos personales cuando se ponga en riesgo el interes public°, e insisten ademas en que la regulacion de los datos personales no debe interferir con el Optima funcionamiento del comercio y de los mercados, ni con la creación de las sociedades de informacion y la competencia entre ellas.

Como puede observarse, ambas posiciones no se oponen necesariamente, pero ponen de manifiesto que lo que esta en juego en este debate es on manejo más o menos restrictivo de las bases de datos personales en posesión del gobierno y diversos entes privados. Lo deseable seria que esta discusión llevara a los legisladores a adoptar una position equilibrada en la que, coma ha dicho Juan Pablo Guerrero, funcionario del IFAI, el acceso a la información y la protección de datos coexistan, "de forma tal que la protección no haga nugatorio el derecho a la información, ni que el acceso anule el derecho de los particulares a oponerse, cuando proceda, a la comunicación de información que concierne a su privacidad."

# La transparencia en México



En el México contemporáneo se ha puesto de moda la transparencia. El presidente de la República dice que gobernará con transparencia y los secretarios de Estado hacen de inmediato eco a lo dicho por su jefe. Los ministros de la Suprema Corte han declarado que 2008 será el año de la transparencia de la Suprema Corte. Los legisladores presumen también que trabajarán con transparencia; y así lo declaran también los gobernadores, los presidentes municipales, los titulares de los órganos autónomos, etcétera. Pero la moda no se circunscribe al gobierno: también los líderes de agrupaciones empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) o el Consejo Coordinador Empresarial (ccE) han escogido a la "transparencia" como uno de los temas favoritos de se discurso público.

El apogeo que experimenta hoy este tema como mecanismo transformador de la gestión gubernamental en México tiene su razón en cuatro importantes sucesos legislativos:

1) La aprobación de la adición al artículo sexto constitucional, la cual entró en vigor el 7 de diciembre de 1977.

2) La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LEFT), la cual entró en vigor el 12 de junio de 2002. 3) La aprobación de las adiciones al artículo sexto constitucional, las cuales entraron en vigor el 21 de julio de 2007. 4) La aprobación y entrada en vigor, en un lapso de seis años aproximadamente, de 31 leyes estatales de transparencia y de la del Distrito Federal.

## La reforma constitucional de 1977

Lo que se presencia hoy, en términos de la promoción activa del derecho de acceso a la información pública, tiene su origen remoto en 1977. Durante ese año tuvo lugar una importante reforma política

que, además de propiciar el registro como partidos políticos de organizaciones políticas de izquierda que actuaban en la clandestinidad, abrir los tiempos oficiales en radio y televisión a diversas fuerzas políticas, establecer una fórmula más inclusiva de representación proporcional, y aumentar de 186 a 400 el número de diputados federales, entre otras medidas, también introdujo en nuestra Constitución política el derecho a la información. Entre las reformas a dieciséis artículos constitucionales que el Congreso aprobó, uno de los modificados fue el sexto constitucional, Al único párrafo de este artículo se le agregó al final la siguiente frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. De acuerdo con David Vega Vera, esta reforma la propuso el Ejecutivo federal con el propósito de que los partidos políticos pudieran difundir sus plataformas y propuestas en los medios de comunicación masiva. Sin embargo, con el tiempo la reforma tomó un giro que na había sido contemplado ni por el Ejecutivo que la propuso ni por el Congreso que la aprobó: las sucesivas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre lo que constituía la frase adicionada le dieron gradualmente a este derecho su connotación actual como garantía individual que implicaba, además, que el Estado informara “verazmente” a los ciudadanos. En sus tesis, el máximo tribunal vinculó el derecho a la información con otros derechos como la libertad de expresión, de petición y la garantía de audiencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFT) Después de 1977 hubo varios intentos para reglamentar el artículo sexto constitucional y, con ello, otorgarle vigencia al derecho a la información. Sin embargo, ninguno fructificó. Aun así, gracias a las presiones de algunas organizaciones de la sociedad civil, a la lógica de la competencia política (como expliqué previamente) y, como sostiene López Ayllón, a la apertura comercial (pues las exigencias, entre socios comerciales, de actuar bajo parámetros predecibles y de contar con certeza jurídica para resolver controversias implican, en gran medida, transparencia de regulaciones y procedimientos), los conceptos de transparencia y acceso a la información se abrieron paso poco a poco en la legislación mexicana. México tendría que esperar hasta el 30 de noviembre de 2001 para que el Bjecutivo federal presentara a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información
la cual sería aprobada por unanimidad el 24 de abril de 2002 des.
pués de casi cinco meses de intensas negociaciones--. Y sería el 30 de abril de 2002 cuando el Senado aprobaría, también por unanimidad, esta nueva ley, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de ese mismo año con un nombre ligeramente distinto al propuesto inicialmente (se le añadieron dos adjetivos):
Ley Federal de Transparencia y Ácceso a la Información Pública Gubernamental,

Cabe agregar que varios acontecimientos incidieron significativamente en el diseño y la negociación del proyecto de ley del Ejecutivo. De acuerdo con Sergio López Ayllón, quien participó en las negociaciones por parte del Ejecutivo, el primero fue la iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental ("Ley de Acceso a la Información en Relación con los Áctos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión") presentada por Luis Miguel Barbosa, diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El segundo acontecimiento fue la formación, hacia finales de mayo de zoor, de un grupo heterogéneo de académicos (predominantemente juristas) y periodistas, conocido como el Grupo Oaxaca, cuya comisión. técnica estuvo integrada por Juan Francisco Escobedo (de la Universidad Iberoamericana), Jorge Islas (de la unam), Issa Luna Plá (del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información) Salvador Nava (de la Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (del periódico El Universal), Luis Salomón (del periódico El Informador de Guadalajara), Luis Javier Solana (del periódico El Untversal), Miguel Bernardo 'Treviño (del periódico Reforma), Jenaro Villamil (del periódico La Jornada) y Ernesto Villanueva (del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información). El Grupo Oaxaca desempeñó un papel destacado como interlocutor del Ejecutivo.

Un tercer acontecimiento fue la presentación de iniciativas de ley en materia de transparencia en varias entidades del país. Un último evento relevante fue la presentación, el 6 de diciembre de 2001 —una semana después de que el Ejecutivo presentara la suya—, de una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información por parte de diputados del PRI, PRD y PT. Esta iniciativa fue elaborada por el Grupo Oaxaca y se presentó como una contrapropuesta a la iniciativa del Ejecutivo federal. Las negociaciones posteriores revelaron que ambas iniciativas —la del Ejecutivo y la del Grupo Oaxaca— coincidían en aspectos cruciales. —

La LFT consta de 64 artículos y descansa en tres principios fundamentales:

1) La información en posesión del Estado es pública. Por lo tanto, la reserva y confidencialidad de la información son actos excepcionales. (Artículo 2.)
2) En la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información. (Artículo 6.)
3) La entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, 11 se tequerirá demostraf interés alguno. (Articulo 40.) El primer artículo de la LFT indica que la ley tiene como finalidad "proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal". Entre los objetivos de la ley están el garantizar el acceso a la información "mediante procedimientos sencillos y expeditos", "garantizar la protección de datos personales" y "mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos".

La LFT tiene un ámbito de aplicación singularmente extenso: los tres poderes de Unión, los órganos constitucionales autónomos O con autonomía legal (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, I8E y universidades públicas autónomas), los tribunales administrativos federales y cualquier otra entidad federal. Indirectamente, es decir, a través del 1ee, la ley también se aplica a los partidos políticos (artículo 11). Y, por último, la ley contempla un criterio de gran relevancia para determinar la publicidad de la información: según el artículo 12, los sujetos obligados "deberán hacer pública toda aquella información relativa a [...] las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos. Ási como los informes [...] sobre el uso y destino de dichos recursos".

El artículo 7 de la LFT enlista los rubros informativos conocidos como “obligaciones de transparencia”, es decir, aquella información que los sujetos obligados deberán publicar de oficio, sin que medie petición de parte. Tal información debe estar siempre disponible y deberá actualizarse periódicamente. La Ley ordena que se publiquen, al menos, los siguientes diecisiete rubros de información en los portales de internet:

1) Estructura orgánica. La transparencia en México 2) Facultades de cada unidad administrativa. 3) Directorio de servidores públicos. 4) Remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación. $) Domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información. 6) Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos. 7) Servicios que ofrecen. 8) Trámites, requisitos y formatos. 9) Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. 10) Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría [de la Función Pública], las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan. 11) Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. 12) Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos. 13) Contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico. b) El monto

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato.
d) Los plazos de cumplimiento de los contratos.
14) Marco normativo aplicable a cada sujeto obligado. 15) Informes que, pof disposición legal, generen los sujetos obligados. 16) En su caso, los mecanismos de participación ciudadana. 17) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. De acuerdo con la LFT, esta información deberá publicarse de manera que sea de fácil uso y comprensión, “y que permita asegutar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”. Además, señala que esta información deberá estar a disposición del público a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, Los sujetos obligados deberán tener equipo de cómputo a disposición de las personas interesadas. Una rasgo central de la £er es que únicamente desarrolla detalladamente las reglas que rigen el acceso a la información en el Poder Ejecutivo federal y apunta de modo genérico, en su artículo 61, algunas de las instituciones que deberán regir el acceso a la información pública en los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos. Por lo que toca al Ejecutivo federal, tres instiruciones administran la LFT en este ámbito: Unidades de Enlace. Están ubicadas en cada una de las dependencias y entidades, y sus tres funciones principales son las siguientes: recabar y difundir la información relativa a las “abligaciones de transparencia” —además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; y auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias, entidades u Otro órgano que pudieran tener la información solicitada. El titular de cada dependencia O entidad es el responsable de des

Comités de Información. Ubicados también en cada una de las dependencias y entidades, son cuerpos colegiados integrados por tres funcionarios, cuyas funciones principales son las siguientes: confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad, y realizar a través de ta Unidad de Enlace las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos que contengan la información solicitada.

Cada Comité se integra por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad. El Comité adopta sus decisiones por mayoría de votos. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (151). Es un organismo especializado, con autonomía operativa, presupuestal y de decisión, responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver negativas a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. La máxima autoridad del IFAI está conformada por un cuerpo de cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo federal. El Senado puede objetar dicho norabramiento por mayoría.

Según el artículo 61 de la Let, los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, son los responsables de establecer los Órganos, criterios y procedimientos para proporcionar a los ciudadanos el acceso a la información. La normatividad que tales entes emitan deberá contemplar lo siguiente: las unidades administrativas responsables de cumplir con “las obligaciones de transparencia”; la Unidad de Enlace o sus equivalentes; el Comité de Información o su equivalente; los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial; un procedimiento de acceso a la información que incluya un recurso de revisión y otro de reconsideración; los procedimientos de acceso y corrección de datos personales, y una instancia interna responsable de aplicar la ley, resolver los recursos y las demás facultades que le otorga la LET. En términos generales, el procedimiento de acceso a la información en la administración pública federal funciona de la siguiente manera: las solicitudes de información se presentan ante la autoridad que presumiblemente posee la información. El solicitante puede presentar su requerimiento en persona lo a través de su representante legal) ante

la Unidad de Enlace correspondiente, puede presentarlo también vía internet (mediante el Sistema de Solicitudes de Información conocido como Sisi, en www.sisi.org.mx) o puede enviar su solicitud por correo certificado o por mensajería a la Unidad de Enlace correspondiente (es importante que el solicitante conserve el comprobante que acredite el día de envío de la solicitud). La dependencia o entidad debe responder al solicitante en un plazo máximo de veinte días hábiles (sólo excepcionalmente este plazo puede extenderse veinte días hábiles más). En caso de que tal autos]- dad no entregue la información requerida o la entregue incompleta, el solicitante puede presentar un recurso dle revisión que, dinicamente en el caso de la administración pública federal, se presenta ante el IFAI, el cual tiene autonomía plena para emitir sus decisiones, las cuales tienen efectos vinculatorios y definitivos para los órganos administrativos; es decir, si el 1Eaz falla a favor del solicitante, la dependencia o entidad correspondiente tendrá la obligación de entregar de inmediato la información requerida,

Por el contrario, en caso de que el 151 confirme una negativa de acceso, esta decisión puede ser recu£rida por el solicitante ante los tribunales federales a través de un juicio de amparo. Una herramienta de gran relevancia que ha permitido que muchos ciudadanos presenten solicitudes de información, solicitudes de acceso a (o corrección de) datos personales y recursos de revisión, es el Sistema de Solicitudes de Información, mencionado en el párrafo anterior, conocido como Sisi. Este sistema permite, vía internet, que cualquier ciudadano con acceso a la red realice desde cualquier patte del mundo una solicitud o interponga un recurso de revisión. La facilidad de realizar solicitudes, vía el Sisi, permitió que durante el primer año y medio de vigencia plena de la LEY se presentaran más de 57 000 solicitudes de información, cuando se esperaban recibir (de acuerdo con la experiencia internacional) alrededor de 2000 durante el primer año. Como lo muestra el siguiente cuadro, más de 95 por ciento de las solicitudes de información presentadas desde junio de 2003 hasta ahora han sido electrónicas, es decir, se han realizado a través del Sisi. En la actualidad, el Sisi es un gran acervo de información pues a través de él se puede tener acceso a todas las solicitudes con respuesta que han sido formuladas a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal.

Desde junio de 2003 hasta el 6 de marzo de 2008, la administración pública federal había atendido 272.752 solicitudes de información y el 1a1 había desahogado 13 963 recursos de revisión. El siguiente cuadro desagrega estas cifras y ofrece datos adicionales:

Desde el 12 de junio de 2003 hasta el 6 de marzo de 2008, las tres dependencias o entidades que recibieron más solicitudes fueron las siguientes: el Instituto Mexicano dei Seguro Social (1mss) (29 124), ta Secretaría de Educación Pública (sep) (13 872) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (sHcp) (12 918). La 1rr establece obligaciones para los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información. El incumplimiento de tales obligaciones es causa de responsabilidad administrativa. Entre las fal tas que deben ser sancionadas se encuentran las siguientes: usar, sus" traer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida, información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conferme a esta ley.

En México, desde que se promulgó la LFT se han registrado varias estrategias para obstaculizar, frenar o bloquear el avance de la transparencia. Alonso Lujambio y Ricardo Becerra han señalado tales estrategias. Se trata de las siguientes:

1) Juicios de amparo promovidos por algunas dependencias y entidades contra las resoluciones del IFAI Estos amparos fueron desechados y las instancias gubernamentales debieron acatar en todos los casos las sentencias del instituto. (Véase el cuadro al final de este apartado.)
2) Juicios de amparo promovidos por servidores públicos en lo individual contra las resoluciones del 1rar. Hasta el momento, el Instituto ha ganado todas las controversias en los tribunales. (Véase el cuadro al final de este apartado.)
3) Interposición de diversos recursos legales por parte de pessonas morales (empresas privadas) que concurrían como tercero interesado alegando afectación a intereses propios. En la gran mayoría de los casos se resolvió a favor del acceso informativo.
4) Declaraciones de inexistencia de documentos por parte de las dependencias y entidades.
5) Iniciativas de legisladores que pretenden modificar la LFr u otra ley para enmendar el derecho de acceso o acotar las facultades de la autoridad (del 1rAr, en este caso). Ninguna de estas iniciativas ha sido aprobada por el Congreso.

# La reforma constitucional de 2007

El 21 de julio de 2007 entró en vigor una trascendente reforma al artículo sexto constitucional. Esta reforma adiciona a este artículo un segundo párrafo con siete fracciones. Se trata del siguiente texto: Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

L Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por fazones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

IL La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, BL Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno O justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales 0 a la rectificación de Éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expediros. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

v. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos adwministrativos acmalizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. “HL La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Esta es una reforma constitucional de gran dimensión que iniciará una nueva etapa de la política de “transparencia para saber” en México. La aprobación de la reforma revela un gran consenso político a nivel federal en torno a la pertinencia de convertit a la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental en el eje central de una reforma estructural de la gestión del Estado mexicano. Y en esta reforma la ciudadanía desempeñará un papet fundamental pues sólo su participación activa garantizará que la transparencia y el derecho de acceso cumplan con su propósito reformador. La reforma le otorga un nuevo estatus al derecho de acceso e inaugura la construcción de lo que probablemente será la vasta infraestructura legal, administrativa y tecnológica de una política de transparencia y acceso a la información de largo aliento. Esta reforma implicará probablemente ajustes a todas las leyes estatales de acceso a la información pública del país, lo que representa un reto mayor para los órganos legislativos de las entidades federativas. Por otra parte, aunque la reforma no incluyó a los partidos políticos (entidades de interés público), al no existir prohibición expresa en el texto constitucional, los legisladores pueden —y deben— inchuirlos en el catálogo de sujetos obligados, con las modalidades que consideren necesarias. Como lo ha mencionado López Ayllón, los partidos políticos son sujetos obligados del derecho de acceso a doble título: por sus funciones constitucionales y por ser órganos financiados principalmente con recursos públicos.

# Las leyes estatales de transparencia y acceso a la información

A gran velocidad se aprobaron, entre 2002 y 2007, las 3 1 leyes estatales de transparencia y la del Distrito Federal. En 2006, con el fin de evaluar el diseño de estas leyes estatales, elaboré con Leticia Ramírez de Alba un Índice de Evaluación de las Leyes Estatales (rELE), basado en cuatro indicadores dirigidos a medir el grado en que cada una de las leyes cumple con aspectos esenciales, relacionados con la cobertura de la ley en términos de sujetos obligados (¿quiénes y cuántos son los sujetos obligados?), con la cobertura en términos de los rubros de información que deben publicarse de oficio (¿cuáles y cuántas son las "obligaciones de transparencia"?), con la facilidad de acceso a la información (¿qué mecanismos existen para que las solicitudes de información se realicen sin trabas burocráticas?), Y con la promoción a la observancia de la ley (¿qué mecanismos prevé la ley que contribuyen a su eficaz cumplimiento?). La metodología y resultados del IELE se publicaron en el artículo titulado "La transparencia en México en el ámbito subnacional. Una evaluación comparada de las leyes estatales". En este texto apareció la evaluación de las 28 leyes aprobadas hasta aquel momento (abril de 2006), la cual se tradujo en un conjunto de calificaciones altamente disperso. Después de aquella primera evaluación, once nuevas leyes fueron aprobadas. Los congresos de Aguascalientes, Tlaxcala, Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí, Nayarit y Distrito Federal aprobaron, en €ste orden y a partir de mayo de 2006, nuevas leyes y abrogaron leyes de transparencia preexistentes. En cambio, Tabasco, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas tuvieron que esperar hasta fines de 2006 para que sus congresos aprobaran, por primera vez, una ley de transparencia. Además, en estos cuatro estados el ejercicio del derecho de acceso a la información apenas inició en los primeros meses de 2008. Cabe agregar que otras leyes han experimentado diversas reformas. El cuadro indica las calificaciones que, de acuerdo con el 1ELE, obtuvieron cada una de las 31 leyes estatales de transparencia y la ley de transpazencia del Distrito Federal.

Entre abril de 2006 y febrero de 2008, quince leyes estatales de transparencia experimentaron cambios que se tradujeron en mejores calificaciones en el teng. Los casos de mejora más notables son la ley de Nayarit, que pasó del lugar 16 al lugar 5 en la tabla, la ley de Veracruz, que pasó del lugar 14 al lugar 6, la ley de 5an Luis Potosí, que pasó del lugar 27 al lugar 7, y la ley de Aguascalientes, que pasó del lugar 24 al lugar 14. Cabe agregar que aunque Tabasco fue una de las últimas entidades federativas en aprobar una ley de transparencia, su congreso fue capaz de diseñar y aprobar una buena ley, la cual ocupa el segundo lugar en la tabla, como lo revela el cuadro mostrado. En su régimen transitorio, la reciente reforma constitucional prevé un año, a partir de su entrada en vigor, para que la federación, los estados y el Distrito Federal realicen las modificaciones necesarias en sus leyes de transparencia y acceso a la información pública que deriven de la propia reforma constitucional. Hasta febrero de 2008, sólo los congresos de San Luis Potosí, Nayarit y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habían aprobado nuevas leyes estatales de transparencia después de consumada la reforma constitucional. Un signo preocupante de estas nuevas leyes es que continúan mostrando debilidades en relación con los indicadores del TELE, sobre todo en lo relativo a los mecanismos para garantizar su Observancia. Por ejemplo, la nueva ley del Distrito Federal, recientemente aprobada, no contempla a las empresas paraestatales como sujetos obligados; además, en lo concerniente a las obligaciones de transparencia, no incluye los mecanismos de participación ciudadana, ni las controversias entre los poderes públicos, ni las convocatorias a concursos y licitaciones (sólo se incluyen los resultados de las mismas). En lo relativo a los mecanismos para garantizar la observancia de la norma,

La transparencia en México la nueva ley del Distrito Federal no asigna al Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal ningún tipo de facultad para clasificar o desclasificar información, ni para expedir normas relativas a la clasificación o desclasificación de información, mi para acceder de modo permanente a la información reservada o confidencial, ni para sancionar a los sujetos obligados (la ley no establece ningún tipo de sanción, simplemente remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Finalmente, en su régimen transitorio, la reforma constitucional ordena a la federación, a los estados y al Distrito Federal que cuenten, a más tardar dos años después de que entre en vigor la reforma, con sistemas electrónicos análogos al Sisi que permitan a cualquier persona solicitar información pública o interponer recursos de revisión desde cualquier computadora conectada a la internet, Los estados deberán hacer lo que se requiera para que los municipios con población mayor a los setenta mil habitantes puedan contar también con sus respectivos sistemas electrónicos

Guerrero, E. (2008). La transparencia. Nostras. pp. 11-20, 25-27 y 57-73.