

# 10 AÑOS de Transparencia en México



Transparencia y Privacidad

Jacqueline Peschard • Juan Ramón de la Fuente • Raúl Trejo Delarbre • José Woldenberg • Mauricio Merino • Tonatiuh Guillén López • Clara Jusidman Rapoport • Enrique Provencio • Julia Carabias • Rolando Cordera Campos • Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara • Edgar Franco Vivanco • Juan E. Pardini

# 10 años

de transparencia en México

# Directorio

**Gerardo Laveaga**

Comisionado Presidente

**Sigrid Arzt Colunga**

Comisionada

**María Elena Pérez-Jaén Zermeño**

Comisionada

**Jacqueline Peschard Mariscal**

Comisionada

**Ángel Trinidad Zaldívar**

Comisionado

---

**Juan Pablo Guerrero Amparán**

Secretario General

**Cecilia Azuara Arai**

Secretaria de Acceso a la Información

**Alfonso Oñate Laborde**

Secretario de Protección de Datos Personales

© Instituto Federal de Acceso a la Información  
y Protección de Datos (IFAI)

Av. Insurgentes Sur 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530,  
Delegación Coyoacán, México, D.F.

Primera Edición, agosto de 2013

ISBN: 978-607-716-015-1

Impreso en México / Printed in Mexico

Distribución gratuita

# Índice

<b>Introducción. A diez años diez ideas para el futuro del acceso a la información en México</b>	
Jacqueline Peschard .....	5
<b>Democracia y Transparencia</b>	
Juan Ramón de la Fuente .....	11
<b>Transparencia, medios, democracia</b>	
Raúl Trejo Delarbre .....	21
<b>Partidos y Transparencia</b>	
José Woldenberg .....	55
<b>El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia</b>	
Mauricio Merino .....	73
<b>Municipio y derecho a la información pública en México - El arte de no informar</b>	
Tonatiuh Guillén López .....	95
<b>Transparencia en las organizaciones de la sociedad civil</b>	
Clara Jusidman Rapoport .....	115
<b>Acceso y Transparencia en la información ambiental</b>	
Enrique Provencio y Julia Carabias .....	143
<b>Notas sobre desarrollo, transparencia y democracia</b>	
Rolando Cordera Campos .....	173

**Transparencia hacendaria y regulación financiera:**

**Una visión de futuro**

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara ..... 189

**El Acceso a la Información Pública en México:**

**Antecedentes, Conquistas y Retos**

Edgar Franco Vivanco y Juan E. Pardinás ..... 221

## Introducción

# A diez años diez ideas para el futuro del acceso a la información en México

*No hay mirada retrospectiva que no tenga en mente el futuro.*

**A** diez años de aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y con ánimos conmemorativos, pero sobre todo con la mirada puesta en el futuro, el IFAI consideró pertinente convocar a diez plumas para ensayar sobre temas candentes para el desarrollo del derecho de acceso a la información.

Es, digámoslo así, un compendio de tensiones, de inconformidades, de puntos de inflexión que hasta ahora permanecen irresueltos. ¿Hacia dónde y cómo debemos avanzar? ¿Cómo mejorar las políticas de transparencia? ¿Qué se ha hecho para transparentar los procesos electorales y la gestión partidaria? ¿Qué han hecho y qué pueden hacer los medios de comunicación con este derecho que pone en sus manos archivos envidiables para toda una plétora de gargantas profundas? ¿Qué expectativas debemos tener sobre los usuarios de información y sobre la transparencia en la propia sociedad civil? ¿Qué hacer para transparentar el sector financiero, esa Caja de Pandora guardada por Cerberos y Minotauros? ¿Qué consideraciones habremos de tener en mente para traducir la transparencia y el derecho de acceso a la información en mejores condiciones para la rendición de cuentas y el desarrollo social? ¿Cómo avanzar en la transparencia medioambiental, tema señero cuando se habla de acceso a la información?

Son diez tiros de precisión sobre temas relevantes para el país y para la consolidación del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin duda, la democracia más allá de lo electoral requiere de un espacio público amplio, donde la deliberación racional sea posible y obligada. En “Democracia y Transparencia”, Juan Ramón de la Fuente realiza una revisión histórica, no exenta de ironía, en donde analiza el impacto de la transparencia en la democracia y la manera en que ésta debe plantearse desde los derechos y las libertades.

Ese espacio deliberativo es impensable en las democracias modernas, necesariamente mediatizadas, sin el concurso de los medios de comunicación masiva. ¿Cómo se entrecruzan la libertad de expresión, la construcción de agendas, la vigilancia del poder público que realizan los medios de comunicación y el derecho de conocer documentos públicos a través de procedimientos sencillos y expeditos? ¿Cuál es el impacto en una sociedad cuando los medios utilizan leyes de acceso a la información para cumplir con la más básica de sus funciones que es informar? Raúl Trejo Delarbre escribe “Transparencia, medios, democracia”, donde aborda la relación entre medios y transparencia a partir de la promulgación de la ley y los efectos que trajo consigo, abogando siempre por un periodismo de investigación, donde el acceso a la información resulta indispensable.

Otro de los actores esenciales en la democracia son los partidos políticos, los canales reconocidos en México para dar articulación a las corrientes de opinión y conformar la representación política. José Woldenberg deshilvana la construcción institucional en que el país ha transitado para dotar a los procesos electorales de la transparencia necesaria.

Edgar Franco y Juan Pardinas hacen una recapitulación de los momentos e iniciativas que han permitido hacer del derecho de acceso a la información en México un sistema en funcionamiento.

Por supuesto, este sistema que opera, que dota a las personas de la posibilidad de acceder a información gubernamental en profundidad y en temas impensables hace una década, es un sistema incompleto. Existe hoy en México un consenso amplio sobre la necesidad de

vincular el sistema del que disponemos para la publicidad de la información de los gobiernos con aquel para la rendición de cuentas. La apuesta institucional es clara y obligada: el país necesita reformular las bases institucionales y las prácticas administrativas para que el poder público se ejerza a favor de las personas, de sus derechos y libertades, en persecución del interés público. Sólo mediante el estrechamiento de la relación entre publicidad y rendición de cuentas podremos -como sociedad- imprimir a la acción del Estado contenidos y fines éticos. Es esto lo que nos recuerda Mauricio Merino con una claridad absolutamente diáfana.

Sin duda, otra de las agendas pendientes para nuestra democracia y nuestro sistema federal es la posibilidad de contar con gobiernos municipales eficientes, claros en el manejo de sus recursos. ¿Cómo dar coherencia a un mundo de más de dos mil cuatrocientos municipios, cuyas administraciones se renuevan casi por entero en cada cambio de gobierno? ¿Cómo construir algo durable en medio de un mundo evanescente en el que es imposible contrarrestar el tsunami de la llegada de cada nuevo presidente municipal? Esta agenda municipalista es la que Tonatiuh Guillén pone en el centro de nuestra atención. Sus conclusiones, como verá el lector, distan de ser promisorias.

Pero hay también otras agendas, otras realidades, otros actores necesarios en nuestra democracia, en la deliberación plural de los problemas públicos. No se concibe una democracia sin *demos*. Y es justo la sociedad civil, aquella que en un marco de autonomía exige y ejerce derechos y libertades, el centro de la reflexión de Clara Jusidman. ¿Cómo concibe la sociedad civil organizada la transparencia interna? ¿Qué factores inciden en que las organizaciones sociales adopten prácticas que permitan a la sociedad entender sus acciones, sus agendas, el impacto de su trabajo, la calidad de sus cuadros y la procedencia de sus recursos? El texto de Clara Jusidman es una aproximación necesaria para comprender el proceso por el que la sociedad civil organizada que exige gobiernos transparentes está dispuesta a aplicar los mismos principios en su actuar cotidiano.



Por su parte, Enrique Provencio y Julia Carabias desentrañan para el lector el vasto y complicado mundo de la información medioambiental. Con un rigor siempre agradecerable, ofrecen una mirada panorámica sobre la evolución de la transparencia en temas, fenómenos y prácticas medioambientales. Sin duda, su experiencia nos permite comprender el déficit brutal de información pertinente y oportuna para la toma de decisiones y para la mejora de las políticas públicas. México necesita combatir la fragmentación –legal, geográfica y gubernamental– que impera en el sector a fin de garantizar a las personas el derecho a un medio ambiente sustentable.

Es también desde la óptica de los derechos como parte sustantiva de la vida democrática que Rolando Cordera ensaya sobre el papel de la transparencia en un mundo global, con mercados que afectan la vida de millones de seres humanos en todo el planeta. En su texto “Notas sobre desarrollo, transparencia y democracia”, Cordera reflexiona sobre la íntima relación entre transparencia, gobernanza, procesos de construcción de ciudadanía y estructuras de mercado que inciden en la distribución de la riqueza, en la equidad de oportunidades y en la justicia social.

Finalmente, el lector tiene en sus manos el artículo de Aníbal Gutiérrez “Transparencia hacendaria y regulación financiera: Una visión de futuro”. No cabe duda de que la transparencia del origen, destino e impacto de los recursos públicos es la semilla de toda ley de acceso a la información. Y es justo ahí donde la transparencia ha tropezado con viejas prácticas que han dificultado su labor. Es, efectivamente, en el sector económico, financiero, bancario, donde el secreto es el fantasma que recorre nuestra práctica de gobierno. Aníbal Gutiérrez expone un panorama necesario para comprender la ruta futura de la transparencia presupuestaria.

Son, repito, diez visiones, diez análisis y exigencias intelectuales lo que el lector tiene en sus manos. El IFAI y el propio derecho de acceso a la información son producto de las ideas, de las demandas sociales,

del cambio institucional. Es por ello que para el Instituto es tarea obligada crear espacios para deliberar, para explorar horizontes que permitan ampliar y fortalecer el papel de la publicidad de la información gubernamental en nuestra democracia, en nuestro desarrollo, en nuestra deliberación pública y en la garantía de derechos y libertades fundamentales.

Jacqueline Peschard  
Comisionada Presidenta  
Abril 2009 - Enero 2013



# Democracia y Transparencia\*

*Juan Ramón de la Fuente\*\**

**E**l asunto de la transparencia se puso de moda. Todos, literalmente todos han opinado al respecto: el gobierno que ya se va y que por supuesto se monta en el tema; el gobierno que entrará próximamente en funciones, y que ha hecho del mismo una de sus primeras iniciativas de ley, y todas y todos los políticos de todos los partidos, agrupaciones, tribus, corrientes y movimientos, así como un sinnúmero de articulistas, columnistas, comentaristas y voceros de lo más diverso incluidos, por supuesto, trapecionistas, magos y domadores. El lema en México es hoy: el que no viva en la transparencia vivirá en el error; el que no rinda cuentas que mejor ni se acerque.

Sorprendente. Si creyéramos todo lo que hemos oído y lo que hemos leído sobre este asunto en las últimas semanas, tendríamos que concluir que el nuestro es el país más transparente del globo. Aquí no hay instituciones opacas, ni leyes opacas, ni personas opacas, y como aquí todos somos políticamente correctos, exigimos que haya plena y total transparencia; eso sí, sobre todo en lo que se refiere al gobierno anterior o bien, que se aplique al próximo gobierno; pero también y por supuesto a las prebendas de los de enfrente, al otro partido, al sindicato de al lado, a la campaña de mi adversario; al salario del vecino, o a los gastos excesivos de la oposición. A todos parejo, pero a unos más parejo que a otros.

Al fin y al cabo que en el país se vive más o menos una permanente confusión y nadie sabe, a ciencia cierta, cuántos muertos van en la absurda guerra contra el crimen organizado, ni cuánto costó el tsunami de spots televisivos con los que nos han inundado gobernantes salientes cuyo fervor al autoelogio no encuentra límites; porque al fin y al cabo nadie sabe a ciencia cierta cuánto costaron las campañas electorales, cuántos

---

\* Conferencia Magistral, octubre, 2012.

\*\* Presidente de la Asociación Internacional de Universidades.

recursos públicos manejan los sindicatos o los partidos políticos, cuánto gastan estados y municipios en sus programas contra la pobreza, (que no disminuye); o en la compra de medicamentos que nunca hay en las clínicas cuando los requieres... (pero no te preocupes, si no las tienen, que te den un vale, aunque tampoco sepamos cuánto valen los vales).

Pero por eso y muchísimas otras razones, damos la bienvenida a tanta iniciativa, para que el IFAI tenga autonomía constitucional y mayores competencias sobre los poderes públicos, y para que la transparencia se adopte como una verdadera política de Estado. Para que los organismos responsables de la transparencia en todas las entidades federativas tengan que cumplir con las disposiciones de una Ley General y no sólo Federal, y ya no puedan actuar discrecionalmente. No tengo duda: la coyuntura es buena y hay que aprovecharla, empezando por recordarles, a quienes han enviado las iniciativas y a quienes habrán de darles forma y validez jurídica, que el buen juez por su casa empieza.

Decía Niels Bohr, ese físico pacifista, ganador del Premio Nobel (que tuvo que dejar su país por la ocupación nazi y sus orígenes judíos, y acabó colaborando activamente en el Proyecto Manhattan de donde surgió la bomba atómica), que la principal arma de una dictadura es la secrecía, es decir, la opacidad, y que la principal arma de una democracia es la apertura, es decir, la transparencia. Lo traigo a colación porque precisamente el tema que nos ocupa es ése, palabras más, palabras menos: transparencia y democracia.

Lo primero, y quizá también lo último que habría que decir sobre el particular es que la democracia es transparente o no es democracia, y con tal aseveración podría concluir este ensayo, aunque no dejaría de ser breve, por lo que agrego algunas líneas adicionales.

No debe sorprendernos, entonces, que apenas estemos conmemorando 10 años de nuestra primera Ley de Transparencia; sobre todo si tomamos en cuenta que hace sólo 12 años se dio en México la alternancia y que con ello avanzó, sin duda, nuestra joven democracia. Democracia y

transparencia van de la mano, en una relación armónica que ha sido impulsada, a su vez, por la globalización y por los múltiples procesos sociales que con ella han proliferado.

Si bien es cierto que en México el derecho a la información adquirió carácter constitucional con la reforma política de 1977, también lo es el que la demanda de transparencia en la gestión gubernamental cobró fuerza como bandera social gracias al impulso que recibió de aquel grupo informal de ciudadanos, muchos de ellos académicos, que no estaban satisfechos con el primer proyecto que el gobierno de la alternancia había enviado al Congreso. Al grupo se incorporaron algunos integrantes de la prensa, sobre todo escrita, que coincidieron en un foro en la ciudad de Oaxaca; y aunque nunca volvieron a reunirse ahí, se le conoció, a partir de entonces, como el grupo Oaxaca. Me parece interesante rescatar ese eslabón, porque muestra cómo la participación ciudadana fue determinante en el proceso de análisis y la formulación final de la ley promulgada hace 10 años, a pesar de que no existía, como tal, la iniciativa popular. Hay que ser enfáticos: siempre ha habido iniciativa popular, son los partidos políticos los que se han tardado en reconocerla.

Por cierto, hace 10 años también, y como resultado de esa misma dinámica, la UNAM creó, por primera vez en América Latina, la Cátedra de Derecho a la Información, cuyo titular fue Jorge Islas, integrante de aquel selecto grupo y, posteriormente, Abogado General de la Universidad.

La transparencia, pues, es parte del Estado democrático, del Estado moderno, pero también del Estado liberal (como atinadamente lo ha señalado Mauricio Merino); de ese liberalismo que acota al gobernante y confiere derechos al ciudadano, porque al transparentar las acciones de los poderes públicos la convierte en prerrogativa de los ciudadanos, quienes con su voto libre eligen democráticamente al gobierno. Así, la información se convierte también en un bien público, en tanto que “la razón” de Estado, como pretexto de la opacidad, se vuelve insostenible en un régimen democrático.

Pero más aún: cuando un Estado democrático asume cabalmente la transparencia como responsabilidad ética y social, aumenta su legitimidad, su autoridad y su credibilidad. Es decir, la transparencia no sólo sirve al ciudadano para evitar abusos, sino también al gobierno en turno para legitimarse, y a ambos, sociedad y gobierno, para detectar errores y corregirlos en tanto sea posible.

Por eso la transparencia es mucho más que una formulación políticamente correcta. La transparencia es una forma de gobernar y de gestionar al Estado que a muchos incomoda, pero es también y ante todo, una forma de vida, una expresión de una cultura relativamente nueva en el contexto de las democracias modernas que la prohíjan, y de los ciudadanos que la transforman en derecho; un derecho que, por cierto, hace posible el ejercicio de otros derechos.

De ahí que junto con las leyes, (que efectivamente necesitan revisarse, actualizarse y promulgarse, para después asumirse y honrarse), debe haber también un enorme esfuerzo educativo apuntando, en esa misma dirección. Porque es justamente ahí, en el contexto de la educación, donde la transparencia puede adquirir su verdadera pertinencia, como referente ético y como expresión de un nuevo civismo: el civismo de las libertades y de las responsabilidades; el civismo propio de una democracia que se revisa a sí misma para renovarse, porque está tercamente empeñada en asumirse como perfectible. Sólo así podremos construir, entre todos, esa nueva cultura: las de las leyes y su cumplimiento; la de los derechos y su respeto.

Como bien lo sugiere José Antonio Aguilar Rivera, en uno de los cuadernos de transparencia que edita el IFAI (de muy buena factura, por cierto), para que la transparencia y la democracia puedan funcionar adecuadamente se requiere de una ciudadanía informada, activa y participativa. En ese flanco también tenemos mucho que avanzar, hay por delante un largo camino por recorrer. Un camino que debe empezar en el hogar, continuar en el sistema educativo, (desde el preescolar hasta el posgrado), incursionar en el ámbito laboral y expresarse en el contexto social a través de la participación ciudadana en la vida pública, y no sólo en los procesos

electorales. Un problema grave, sin embargo, es que como bien lo ha dicho Giovanni Sartori, la información de la que disponen los grandes sectores de la población, la masa de la población, es de una pobreza asombrosa, y su participación efectiva es, en consecuencia, limitada.

Una ciudadanía mejor informada es condición necesaria para que, en el marco de una nueva Ley General de Transparencia, se avance en la evaluación de gobernantes y gobiernos, en la rendición de cuentas y el control del poder público; en el fortalecimiento de una verdadera autoridad política, que también es conveniente. Sin embargo, nada de ello es suficiente para garantizar que se sancione a quienes incumplan con la ley.

Qué bueno que el IFAI tenga más atribuciones, sin que esto signifique asfixiarlo ni generar expectativas desmesuradas. Qué bueno que se sancione a quienes incumplan; que se acabe con los escondrijos y que las denuncias de la ciudadanía, cuando se sustenten, puedan tener un curso transparente, capaz de llegar a las consecuencias finales de la justicia. Ya vimos que “dar vista” a las instancias correspondientes de las irregularidades detectadas no tiene mucho sentido, no lleva absolutamente a ninguna parte. De 2006 a la fecha, no se conoce una sola sanción derivada de los incumplimientos denunciados por el IFAI.

Pero lo más importante, a mi juicio, es que el IFAI siga siendo, ante todo, un organismo ciudadano; y el hecho de que tenga autonomía constitucional no necesariamente lo garantiza. Llegó el momento de ser políticamente incorrecto; de aprovechar la experiencia de los últimos años en la creación o consolidación de organismos autónomos que se han partidizado; de reconocer que algunos de sus integrantes, más allá de su valía individual, han llegado a ocupar esas delicadas tareas como resultado de un proceso de cuotas que se reparten los partidos políticos. Ni dedazo ni cuotas de partidos. Que lleguen los mejores. En México hay muchas y muchos ciudadanos con prestigio, con autoridad moral, con competencia técnica e intachable conducta. Esos deben ser los escogidos.



Un IFAI ciudadano es la mejor garantía de que sabrá asumir cabalmente la autonomía que la Constitución le va a conferir y es, asimismo, lo único que le dará credibilidad frente a una sociedad que a menudo se siente impotente, marginada y engañada.

¿No sería acaso este el momento de pensar en un mecanismo diferente para el nombramiento de las y los comisionados, una vez que los actuales cumplan, por supuesto, con los plazos de ley para los que han sido nombrados?

¿No será acaso ésta la oportunidad para que el Ejecutivo diga: “Promuevo la nueva ley pero al mismo tiempo me hago a un lado, sin meter las manos en el nombramiento de los nuevos comisionados”? Por qué no dejar que a éstos los proponga una Junta Ciudadana de Auscultación integrada con representantes del sector académico, de las organizaciones sociales, del sector privado, de los medios de comunicación; una junta de carácter honorífico y transitorio, en la que participen como consultores quienes más dominan la materia: ex Comisionados y aquellos que han escrito e investigado sobre el tema. Que sea esa la instancia responsable de presentar las candidaturas.

Es decir: primero el perfil, los criterios rigurosos de elegibilidad, los parámetros de idoneidad; y sobre esas bases, la convocatoria pública, el escrutinio de la Junta Ciudadana y entonces sí, la decisión del Senado de la República, para hacer de todo ello un procedimiento impecable, transparente, confiable, y no una elección politizada que inevitablemente acaba por desvirtuar la esencia misma de lo que pretende.

Un Estado moderno que parta de una concepción liberal y democrática, debe propiciar que en los organismos autónomos responsables de vigilar su quehacer institucional esté representado el interés general, no el interés de sus votantes, ni siquiera el de los partidos que concurren a las elecciones, sino el interés de la sociedad en su conjunto. Precisamente por eso es que sus integrantes deben ser independientes, y cumplir con un claro perfil de idoneidad. Sólo así podrá garantizarse que la autonomía,

conferida en la ley, sea letra viva y no muerta, en el funcionamiento cotidiano del organismo.

¿Independientes de qué o de quién? Pues de los poderes públicos, de los poderes fácticos, de los partidos y de las organizaciones que por su naturaleza o distorsión, tienden más a la opacidad que a la transparencia. Evitar pues, a toda costa, un posible conflicto de intereses.

En medio de la transparente euforia en la que estamos inmersos, encuentro un documento ilustrativo recientemente publicado: el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Se trata de un índice de percepciones, pero de percepciones de expertos que trabajan, analizan, escriben o incluso deciden sobre los presupuestos. México no sale bien calificado. Después de 10 años de ser evaluado, en 2011 obtiene su calificación más baja. Dicen los autores del citado documento, que éste refleja el desencanto originado por estructuras que se resisten a la transparencia y gobiernos que le han sacado la vuelta.

El índice califica la transparencia presupuestaria en una escala de 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100, completamente transparente. Veamos algunos resultados: la variable mejor evaluada es la Ley de Acceso a la Información, la mitad de los expertos considera que es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada. La confianza en la información, es la segunda mejor evaluada aunque cuenta con una aprobación de tan sólo 41% de los expertos; y así, en orden decreciente aparecen: la fiscalización del presupuesto (25%), la rendición de cuentas (24%) y la evaluación de la contraloría interna (14%), que al decir de los expertos no tiene mayor impacto en el combate a la corrupción.

Otra variable de interés para la discusión de la nueva ley y la posibilidad de conferirle al IFAI la facultad de atracción, es la referente a los gobiernos subnacionales. Solamente 27% de los expertos piensa que los recursos que el Ejecutivo asigna a los estados se estipula según criterios públicos, y sólo 1 de cada 5 (20%) cree que la división de responsabilidades

presupuestarias entre el gobierno federal y estatal es clara. El tema de la rendición de cuentas no sale mejor librado. Los expertos encuestados piensan que está muy por debajo de los niveles satisfactorios. Sólo 24% lo aprueba. El documento concluye con algunas recomendaciones que no está por demás revisar.

Estudios como el que he mencionado seguramente incomodan; de hecho, los propios autores señalan en la Introducción que, quienes no salen bien evaluados tratan de desacreditar el ejercicio. En todo caso, es mejor, que haya este tipo de evaluaciones a que no existan. Paulatinamente se tendrán que ir mejorando los índices, los coeficientes, las variables más relevantes y, lo más importante, la capacidad para analizar e interpretar los resultados: ¿Qué significan? ¿Qué nos quieren decir? ¿Para qué nos sirven? Tal es la cultura de la evaluación a la que tanto nos seguimos resistiendo en México. Forma parte de nuestras contradicciones.

Mi formación científica me permitió comprender tempranamente las bondades de la transparencia. La ciencia es por definición transparente. Quien logra tener evidencia científica para aceptar o descartar alguna de sus hipótesis o las hipótesis de otros, debe desplegarla con claridad y someterla al escrutinio riguroso de los demás. Sólo así podrá convencer a una comunidad, escéptica por naturaleza, del valor real de sus hallazgos, de la transcendencia potencial de sus contribuciones.

Desde luego, el modelo científico es falible, y se puede hacer trampa dentro de él (aunque no por mucho tiempo), precisamente por ser un sistema abierto y transparente. Pueden cambiar los paradigmas, la metodología es cada vez más refinada y por eso las verdades científicas son con frecuencia transitorias. La ciencia tiene una gran capacidad de renovación. Creo que la perspectiva científica ayuda a comprender el verdadero significado de la transparencia en un sistema altamente complejo, como es el sistema social.

Los seres humanos tenemos una necesidad innata de confiar en otros, *basic trust* la llaman los psicólogos sociales; pero por otro lado, el

mundo nos va volviendo recelosos. En un sistema democrático, la transparencia da a los ciudadanos mayor confianza, confianza en las instituciones y confianza en los gobernantes que, lejos de temerle a la transparencia, la hacen suya. Me parece que éste es un principio básico en el funcionamiento del sistema.

Quizá lo más importante de lo que ha ocurrido en los últimos años con la transparencia, es que se ha incorporado de manera paulatina a las reglas y las prácticas de convivencia de las sociedades democráticas. Esto es, forma parte de esa moralidad social efectiva de la que habla Luis Villoro en su obra *El poder y el valor, fundamentos para una ética política*. Qué bueno que así sea, y mejor aún, que la iniciativa ciudadana sea recogida por la clase política. Todos ganamos, y es una muestra inobjetable de que un México con ciudadanos y ciudadanas activos, participativos, creativos, exigentes, emerge cada vez con más ímpetu.

Veamos hasta dónde llegan todas estas iniciativas, esta explosión de ideas, este debate que, sin duda, ha sido positivo. Será también polémico, controvertido, y deberá llevar a nuestra joven democracia a una etapa de mayor madurez, de la mano, por supuesto, de la transparencia.



# Transparencia, medios, democracia

Raúl Trejo Delarbre<sup>1</sup>

**La ecuación parece muy simple:**

**Transparencia + Medios de Comunicación = Democracia**

Por supuesto la democracia no se agota en la transparencia, pero hoy en día la apertura y disponibilidad de la información pública es uno de los requisitos para que los ciudadanos, así enterados, participen en la deliberación y solución de los asuntos públicos. Es decir, para que sean actores de la democracia. En una sociedad de masas inevitablemente articulada en torno a los medios de comunicación, la información acerca de esos asuntos públicos que está disponible gracias a las políticas de transparencia, cobra auténtica relevancia cuando es ventilada por tales medios.

Sin embargo, a menudo la suma de factores tan aparentemente vinculados entre sí no es tan sencilla como en la esquemática fórmula que hemos presentado. La transparencia, en el mundo, es nueva como obligación legal y todavía más como elemento constitutivo de la cultura política democrática. Un reconocido especialista recuerda: “Hace 15 años, casi nadie hubiera dicho que el acceso a la información en manos de las entidades públicas era un derecho humano fundamental”<sup>2</sup>. En México las garantías legales para que los ciudadanos puedan disponer de información pública apenas están llegando a la primera década. Cada año decenas de miles de ciudadanos presentan peticiones de información

---

<sup>1</sup> Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

<sup>2</sup> Toby Mendel. *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*. Ecuador: UNESCO, 2009, p. 191. Ese mismo autor explica: “El hecho de que el derecho a la información ya se considere como derecho humano fundamental subraya la persistencia del discurso sobre los derechos para permanecer relevante en un mundo que cambia rápidamente, donde la tecnología y la información son más decisivas que nunca”. Cit., p. 1.

ante los organismos de transparencia y muchos más consultan, con los más diversos propósitos, los portales con información en línea de las dependencias que se sostienen con recursos públicos. Constantemente, también, hay periodistas y trabajadores de la comunicación que utilizan los recursos de la transparencia para obtener información. Pero en el panorama de los medios de comunicación mexicanos todavía falta un trecho por recorrer para que predomine el periodismo sustentado en hechos como los que pueden ofrecer tales recursos de transparencia. Varias viejas rémoras del periodismo en este país (preponderancia de intereses mercantiles, profesionalismo escaso, acaparamiento de muchos medios en pocas manos, contenidos de calidad insuficiente) y algunas nuevas (disputas políticas que se anidan en los medios de comunicación, alterando y desvirtuando su funcionamiento; amenazas y agresiones de la delincuencia organizada; autocomplacencia gremial) se conjuntan para dificultar la participación de los medios en la solidificación de la democracia.

Disponer de información acerca de los asuntos públicos es obligación a la vez que prerrogativa ineludibles en las democracias contemporáneas. En palabras de Meyenberg: “El derecho a una información veraz es una condición imprescindible de la democracia. Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno y para que ésta sea efectiva debe cumplir con dos requisitos: que el ciudadano tenga los elementos necesarios para emitir juicios y hacer evaluaciones basado en una buena información y cuente con los medios para que su opinión pueda ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos”<sup>3</sup>.

*Información suficiente y cauces para justipreciarla:* ambas condiciones pasan, aunque no de manera exclusiva, por los medios de comunicación. Cuando tienen independencia suficiente respecto de los poderes políticos y de cualquier otra índole y cuando están orientados por criterios profesionales, los medios de comunicación son actores y

---

<sup>3</sup> Yolanda Meyenberg Leycegui. “Los límites de la información pública y la confianza ciudadana. El caso de México”. *Revista de Investigación Social*, No. 9, invierno de 2009, IIS-UNAM, p. 38.

cauces fundamentales para exigir la rendición de cuentas que equilibra excesos de gobiernos e instituciones políticas. Por eso, a la par con la existencia de garantías para la pluralidad y la equidad en el terreno político, en las sociedades contemporáneas se reconoce que el derecho a la información, en su sentido más amplio, es indispensable. Se trata, como explica Rodríguez Zepeda, “de un derecho complejo y no carente de paradojas y riesgos, pues, por una parte, mantiene la exigencia liberal de que el Estado, en la medida en que es una entidad mandataria de la ciudadanía, esté abierto en lo posible a la indagación ciudadana y, por otra, supone que la ciudadanía debe poseer un sentido crítico, producto de una formación cultural que no es espontánea, capaz de llevar a efecto tal indagación. Ambas funciones de este derecho no son compatibles con facilidad, pues algunas acciones de los particulares que parecerían estar avaladas por su libertad de expresión, tienen que ser limitadas a favor del derecho ciudadano a la información veraz y fundamentada”<sup>4</sup>.

Esas dos funciones –apertura estatal a la indagación ciudadana y cultura política suficientemente sólida y extendida en la sociedad– no pueden alcanzarse de manera plena, hoy en día, sin el concurso de los medios de comunicación. David Benavides indica: “Aunque algunos argumentarían que la transparencia no es sinónimo de democracia fundamentalmente (Zakaria, 1997), la transparencia bajo muchas teorías de la democracia está vinculada con la capacidad del gobierno para develar información pública”<sup>5</sup>.

*Capacidad del gobierno y, añadimos, de la sociedad.* Se requieren aptitud y voluntad de apertura por parte del poder político y de exigencia para obtenerla e inteligencia para aprovechar tal apertura en el caso

---

<sup>4</sup> Jesús Rodríguez Zepeda. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia, No. 4. México: IFAI, 2006, p. 55.

<sup>5</sup> Abraham David Benavides. “Transparency and Public Administration in Mexico: How the Enactment of a Law is Changing Culture”. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 12, No. 4, Fall 2006, p. 466. El autor cita a Zakaria, F., “The Rise of Liberal Democracy”. *Foreign Affairs*, No. 76-6, 1997.



de la sociedad. El reclamo de los medios es uno de los acicates para atenuar las opacidades que siempre acompañan al ejercicio del poder. Su contribución para que el ánimo crítico de los ciudadanos esté apuntalado por un contexto de información y discusión sólidas, es evidentemente necesaria. Por desdicha los medios pocas veces cumplen cabalmente con tales cometidos. La exigencia y el escrutinio de la sociedad no pueden estar enfocados, por ello, únicamente a las instituciones estatales. Con demasiada frecuencia, en vez de la fórmula antes esbozada tenemos:

Democracia – Medios de Comunicación = Transparencia Insuficiente

### **Escrutinio, contrapeso y exigencias**

La transparencia, para ser tal, requiere de la exigencia constante de la sociedad. De acuerdo con Schedler, en los regímenes democráticos la rendición de cuentas se realiza a través de controles electorales y societales. “La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios”<sup>6</sup>.

La rendición de cuentas se expresa de diversas maneras. Los funcionarios públicos están obligados a declarar sus bienes pero además sus proyectos de trabajo y los resultados que obtienen. El ejercicio de los recursos financieros, los criterios para tomar una u otra decisión, los motivos para elegir a un proveedor de servicios o bienes adquiridos por la administración pública son, entre otros, asuntos que la sociedad tiene derecho a conocer y que los encargados del gobierno tienen obligación de publicitar.

Pero como no siempre los gobernantes disponen del talante democrático que hace falta para que sus decisiones y motivaciones sean transparentes, la exigencia y la vigilancia que pueden desempeñar los medios de comunicación resultan esenciales para reforzar el conocimiento de los

---

<sup>6</sup> Andreas Schedler. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, No. 3. México: IFAI, 2006, p. 34.

asuntos públicos. El papel de los medios como fiscalizadores del poder político ha sido reivindicado especialmente por la tradición política anglosajona y por el liberalismo clásico. “Una prensa que es libre para publicitar las acciones del gobierno –sintetiza un enterado recuento sobre las relaciones entre liberalismo y libertad de expresión– puede cumplir con la función de ‘perro guardián’ –watchdog– de protección contra la tendencia del Estado para acrecentar su poder y abusar de los derechos de los ciudadanos”<sup>7</sup>. Para ello se requiere que la prensa esté libre de ataduras políticas, financieras, corporativas, entre otras. En la medida en que se encuentran acotados por compromisos o restricciones como esos, los medios de comunicación padecen más limitaciones para desempeñar esa función de guardianes del poder. Como no hay medio ni institución, ni individuo alguno que esté libre de intereses, el escrutinio que los medios hacen del poder es definido por conveniencias, apetitos y circunstancias de cada empresa de comunicación y de quienes trabajan para ellas.

Con todo, el afán de los medios para escudriñar los asuntos públicos puede ofrecer a sus sociedades un servicio invaluable tanto para develar abusos e ilegalidades como para constituir una fuente de exigencia constante de las instituciones estatales. Como apunta Morales Barba: “En la medida que los medios de comunicación supervisen al gobierno en nombre de los ciudadanos, se reforzarían los incentivos para que los gobiernos respondan a la voluntad popular. La función de monitoreo de los medios de comunicación permite que las sanciones sean aplicadas ante comportamientos indeseables, y que el ejercicio de la transparencia mantenga la vinculación entre las necesidades de los ciudadanos y las acciones del gobierno”<sup>8</sup>. Los medios de comunicación constituyen uno de los contrapesos esenciales que las sociedades edifican frente al poder político. Pero también es preciso que, de la misma manera que supervisan al gobierno, los medios sean fiscalizados por la sociedad.

---

<sup>7</sup> David Kelley y Roger Donway. “Liberalism and free speech”, en Judith Lichtenberg, ed., *Democracy and the Mass Media*. Cambridge University Press, 1993, p. 70.

<sup>8</sup> Marco A. Morales Barba. “Transparencia y medios de comunicación”. *Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México*, No. 8, México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008, p. 9.

Pero ese es un escrutinio que las empresas dedicadas a la comunicación social pocas veces están dispuestas a aceptar.

De eso se trata el derecho a la información, una de cuyas vertientes es el derecho de acceso a la información pública. De acuerdo con Carpizo y Villanueva, el derecho a la información comprende tres atribuciones de los ciudadanos: el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado<sup>9</sup>. El derecho a atraerse información, a su vez, incluye dos facultades: “a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla”<sup>10</sup>. Los derechos a informar y a ser informado, siguiendo a los mismos autores, abarcan las libertades de expresión y para crear medios de comunicación, así como la capacidad para recibir información completa, amplia y sin exclusiones.

En México, cuando el derecho a la información fue incorporado a la Constitución en 1977, los legisladores no pensaron en el derecho al acceso a la información<sup>11</sup>. Pero aquella reforma señaló el contexto jurídico para que tres décadas más tarde el acceso a la información pública fuera reconocido como derecho de las personas y la sociedad, tal como quedó establecido en el artículo 6.

Desde esa originaria ubicación jurídica y conceptual, medios de comunicación y periodistas están relacionados de manera estrecha con el derecho al acceso a la información pública. Son los actores del derecho a la información en sentido amplio, y son destinatarios naturales del derecho específico al acceso a la información pública. Más aún: el

---

<sup>9</sup> Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información. Propuesta de algunos elementos para su regulación en México”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.) *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México: IJ – UNAM, 2001, pp. 71 y ss.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>11</sup> Raúl Trejo Delarbre. “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México: UNAM e IFAI, 2008, pp. 89 y ss.

derecho a conocer datos y hechos acerca de acciones y decisiones de las instituciones públicas y sus funcionarios, adquiere relevancia social en la medida en que esa información es propalada a través de los medios de comunicación de masas.

Los medios de comunicación apuntalan el derecho al acceso a la información en dos sentidos: utilizándolo para documentar el seguimiento o la develación de asuntos públicos, como parte de su tarea periodística, y, en segundo término, ocupándose de los temas relacionados con el acceso a la información pública: las noticias acerca de las decisiones de los organismos encargados de regular y garantizar el acceso a la información pública, el seguimiento de las discusiones y resoluciones legislativas en ese tema, así como la utilización que la sociedad hace de la información pública obtenida en ejercicio de tal derecho, son asuntos que se han incorporado con naturalidad en las agendas de los medios de comunicación.

En México los medios, o mejor dicho algunos de ellos, contribuyeron a crear un contexto favorable para las reformas legales que han facilitado el acceso a la información pública. Primero, a comienzos del nuevo siglo, como recordaremos más adelante, el brío de una coalición ciudadana en la que participaban algunos periodistas y medios destacados colaboró significativamente para el surgimiento de la Ley de Transparencia promulgada en 2002. Un lustro más tarde, el derecho al acceso a la información pública fue respaldado con una reforma constitucional. No deja de ser sintomático el reconocimiento que la institución responsable de que se cumpla ese derecho hace de la participación a favor de aquella reforma: “La expansión del derecho de acceso a la información en México no puede entenderse sin el florecimiento de leyes de acceso a la información, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas. En el transcurso de seis años (de 2002 a 2007), la federación y todas las entidades federativas, a través de sus poderes legislativos, promulgaron leyes dirigidas a establecer instancias, procedimientos, plazos y requisitos para que las personas solicitaran información a los poderes públicos.

“De manera paralela, germinó en el país una masa crítica –periodistas, académicos, organizaciones civiles– que sometió a todo tipo de pruebas a dichas leyes de acceso a la información. Este proceso de transformación cultural generó un contexto de exigencia con alcance nacional enfocado a diseñar pisos mínimos que hicieran efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los órdenes de gobierno. Este gran consenso nacional, avalado por las tres principales fuerzas políticas del país, aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión y respaldado por 22 legislaturas locales, culminó con la reforma al artículo 6 constitucional del 20 de junio de 2007. Gracias a ella, el acceso a la información quedó reconocido como un derecho fundamental, estableciéndose bases y principios generales para la creación de leyes de acceso a la información en la federación y los estados”<sup>12</sup>.

### **Precaria investigación periodística**

Lamentablemente, los medios de comunicación no han tenido la misma cohesión para aprovechar el acceso a la información pública en beneficio de un periodismo capaz de documentar y poner a deliberación los asuntos, precisamente, públicos. La disponibilidad de información completa, precisa, verificable y pública, contribuye a crear un entorno de verosimilitud, deliberación y certeza acerca de tales asuntos. Los ciudadanos que así lo deseen pueden acceder a datos duros y gracias a ello la apreciación y, en su caso, la discusión de los temas públicos, estarán apuntalados por la evidencia que proporciona la información documental. Una sociedad que se desarrolla en democracia dispone de información probada acerca de los asuntos que le conciernen. Al contrario, una sociedad sin democracia es vulnerable a rumores y habladurías.

Los medios de comunicación a menudo son espejos, pero además propulsores, tanto de los avances como de los rezagos en las costumbres o insuficiencias democráticas de las sociedades. En un contexto autoritario, o sumamente dependiente de poderes fácticos y sin espacios

---

<sup>12</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 9º Informe de labores al Congreso de la Unión 2011. Junio 2012, pp. 7-8.

suficientes para que circule información verídica, los medios de comunicación se ocupan de los asuntos públicos con versiones parciales en ambos sentidos del término. Por una parte, al informar toman en cuenta uno solo o únicamente pocos puntos de vista, sin reflejar la diversidad de perspectivas que habitualmente hay acerca de cada tema. Al mismo tiempo, la subjetividad que de manera inevitable define a cada comunicador y a cada medio de comunicación se antepone al derecho de la sociedad a recibir información completa.

Los medios, cuando no están ubicados en un contexto de exigencia suficiente por parte de la sociedad, se limitan a ofrecer versiones incompletas o interesadas. Por lo general, se trata de las versiones que expresan posturas del poder político o del segmento de ese poder con el que se identifica el medio de comunicación específico. En no pocas ocasiones se difunden filtraciones sin someterlas a un cotejo de fuentes y hechos.

En México, durante toda la segunda mitad del siglo XX, los medios de comunicación, salvo excepciones, estuvieron supeditados a las versiones oficiales acerca de los asuntos públicos. Con el tránsito democrático entre los últimos años de aquel siglo y los primeros del XXI, los medios disfrutaron de nuevos y muy reconocibles márgenes de libertad pero, en lo fundamental, siguieron anclados a prácticas profesionales bastante limitadas. Las versiones sin fuente acreditada, los rumores y las especulaciones nutrieron los espacios de noticias y análisis sometiendo el trabajo periodístico a los intereses de quienes se afanaban en promover tales murmuraciones.

El periodismo de investigación ha sido notoriamente escaso. Los medios de comunicación por lo general escamotean recursos para el trabajo metódico y extenso que es necesario para la indagación en profundidad de asuntos de interés público. A los reporteros les resulta imposible hacer investigación periodística cuando en sus redacciones les asignan la cobertura de cinco o seis acontecimientos cada día. No les queda más remedio que resolver tales obligaciones con notas breves que apenas rescatan unas cuantas declaraciones. El periodismo de dichos desplaza a los hechos con rutinas que no buscan mostrar el contexto de los asuntos públicos.

La apertura de la información pública tendría que contribuir al periodismo de investigación. Además, podría ser útil para sortear algunas de las presiones que dificultan el desarrollo de un periodismo auténticamente profesional. El investigador Manuel Alejandro Guerrero ha explicado, al respecto: “En el caso de los medios, el derecho a la información y las leyes de transparencia ayudan a evitar la obtención de información por medio de vías indirectas, intercambios de favores, chantajes y otros tipos de relaciones interesadas entre los funcionarios y los medios”<sup>13</sup>. Sin embargo, a juzgar por las fuentes de información que los medios de comunicación privilegian, los datos duros y especialmente la investigación siguen siendo rarezas en el panorama del periodismo mexicano.

Cuando acuden a los recursos de petición y, en su caso, revisión que ofrece la legislación en materia de transparencia, los comunicadores mejoran las condiciones para desarrollar un auténtico periodismo de investigación. Para ello, sería necesario que en las redacciones se propicie la utilización de documentos y datos obtenidos gracias a las vías facilitadas por las leyes e instituciones de transparencia. Pero eso únicamente sería factible si en los medios de comunicación se entendiera que el periodismo no se limita a la develación de noticias sino que también, y de manera cada vez más indispensable, tiene que describir el contexto en el que ocurren los acontecimientos. Y esa tarea requiere tiempo. El periodismo acicateado por la urgencia de primicias sigue siendo más sencillo y atractivo para medios de comunicación orientados por la necesidad de rendimientos financieros fáciles y por la construcción de audiencias aturcidas por el estruendo sensacionalista. Por lo general, para mantener la expectación de esas audiencias a los medios les resulta más sencillo detonar o aprovechar escándalos que contribuir al entendimiento y la deliberación de los asuntos públicos. Pero incluso desde el campo mediático ya se reconoce la necesidad de acudir a la información sólida para enfrentar desafíos –profesionales, políticos, éticos– como los que plantea la expansión de la delincuencia organizada. A comienzos de 2012 el Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia,

---

<sup>13</sup> Manuel Alejandro Guerrero. *Medios de comunicación y la función de transparencia*. Cuadernos de Transparencia No 11. México: IFAI, 2006, p. 35.

creado por las empresas de comunicación que un año antes impulsaron el “Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia”, presentó la siguiente recomendación a los medios: “Utilizar en mayor medida las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental para el desarrollo de las investigaciones periodísticas. Ello no sólo permitirá la obtención o comprobación de datos para el desarrollo de un buen contenido periodístico, sino que fortalecerá el sistema de rendición de cuentas y transparencia en el marco de una sociedad democrática”<sup>14</sup>.

### **Efímero interés por la transparencia**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrió nuevas posibilidades al periodismo mexicano. A partir del 12 de junio de 2003 los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo y todo organismo de carácter federal estaban obligados a publicar información acerca de su estructura, los salarios de sus funcionarios, presupuestos y programas de trabajo, contrataciones que realizan y sus marcos normativos, entre otros datos. A partir de ese mismo día, los ciudadanos interesados en ello podían presentar solicitudes de información específica ante tales dependencias públicas. Si las peticiones ante áreas de la administración pública federal no eran satisfechas, los solicitantes podrían inconformarse en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Resultado de un complejo proceso de acercamientos entre diversos sectores de la sociedad –cuyo interés para llevar al orden jurídico la obligación estatal con la transparencia encontró buena receptividad en el gobierno del presidente Vicente Fox y en los partidos políticos–, la Ley de Transparencia fue impulsada por una coalición de políticos, académicos y periodistas que se organizaron en torno al llamado “Grupo Oaxaca”<sup>15</sup>. En aquella alianza participaban directivos de algunos medios de comunicación.

---

<sup>14</sup> Tercer Informe Ejecutivo del Consejo del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia, noviembre 2011 – enero 2012. Consultado en: <http://www.observatoriocomunicacionviolencia.org/>

<sup>15</sup> Un relato del proceso que concluyó en el diseño de la Ley Federal de Transparencia se encuentra en Juan Francisco Escobedo, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM e IFAI, 2006, pp. 63 y ss.



La relación estrecha entre medios de comunicación y transparencia se manifestó desde los preludios de aquel proceso de elaboración jurídica. Por ello podía esperarse que, cuando tuvieran oportunidad de solicitar información ante las instancias dispuestas por la nueva Ley de Transparencia, los medios de comunicación iniciarían una etapa profesional singularizada por el desarrollo del periodismo de investigación. Distintos observadores coinciden al subrayar que no ocurrió así. Morales Barba deplora: “Un buen número de medios de comunicación electrónicos e impresos respaldaron los debates que culminaron con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Muchos de ellos fueron gestores instrumentales para establecer legislación similar en diversos estados y continuar promoviendo esta agenda. Sin embargo, en la práctica, han utilizado el derecho de acceso para cumplir con sus objetivos como industria, aun cuando estas acciones no necesariamente mejoran la rendición de cuentas en el mediano y largo plazo”<sup>16</sup>.

Para aquilatar la importancia real que ha tenido el acceso a la información en la confección de una cultura de la investigación y la reivindicación de los datos en el periodismo mexicano sería necesario hacer una revisión detallada de las notas relevantes publicadas por los medios de comunicación a partir de 2003. Esa indagación desborda las capacidades del presente artículo. Sin embargo, resulta significativo el comportamiento de la prensa durante los días posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia.

En aquellas fechas, los diarios mexicanos reseñaron con detalle los primeros pasos en la atención a peticiones de las personas por parte del naciente IFAI, la apertura del sistema de consultas a las bases de datos del gobierno federal, el funcionamiento inicial de los portales que debían existir en los sitios en línea de cada una de las dependencias de la administración pública y los usos que los interesados comenzaban a hacer de aquella nueva posibilidad para acercarse a la información oficial.

---

<sup>16</sup> Morales Barba, op. cit., p. 10.

Sin embargo, aprovecharon poco la disponibilidad de información, que desde entonces era pública, para respaldar indagaciones periodísticas acerca de otros temas.

Durante el primer mes a partir de que comenzó a funcionar el acceso a la información pública dispuesto por la nueva Ley Federal, en tres diarios de la Ciudad de México (*La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*) aparecieron 109 piezas noticiosas apoyadas en información obtenida en portales o gracias a peticiones sustentadas en la legislación para la transparencia. Sin embargo, únicamente 31 de esas notas utilizaron datos obtenidos en ejercicio del derecho a la información pública para documentar indagaciones sobre otros asuntos relacionados con acciones del gobierno. La gran mayoría de esas 109 noticias estuvo dedicada a cubrir vicisitudes de la apertura de los nuevos servicios y espacios de información: características de los flamantes portales de información e insuficiencias de algunos de ellos, claridad o dificultad para tener acceso a tales sitios, ausencias de información relevante, atención en las unidades de enlace establecidas en cada dependencia, etcétera.

La investigadora María Mónica Olavo Torres, en su tesis de Maestría, examinó con detalle el contenido publicado por esos diarios entre el 12 de junio y el 12 de julio de 2003. *La Jornada* imprimió 28 materiales periodísticos (22 notas informativas y seis de opinión). En el mismo lapso, *El Universal* publicó 80: 63 notas informativas y 17 de opinión. *Reforma*, un total de 36 contenidos periodísticos: 24 notas informativas y 12 de opinión<sup>17</sup>.

Dos de los diarios mencionados aprovecharon el acceso a la información gubernamental para ocuparse de asuntos como los salarios de funcionarios públicos o los gastos en algunas dependencias del gobierno. Pero las informaciones sobre tales temas se concentraron en los primeros días a partir de la apertura de la información facilitada en portales de

---

<sup>17</sup> María Mónica Olavo Torres, *Prensa y transparencia. Retos y transformaciones de la prensa a partir del derecho de acceso a la información*. Tesis. Maestría en Comunicación. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 2007, 416 pp.

transparencia y, poco después, en las primeras respuestas a solicitudes de información. Más tarde, en las semanas siguientes, aquel ejercicio de periodismo de investigación declinó hasta ser, de nuevo, solamente esporádico. El Cuadro 1 ha sido elaborado a partir de la investigación antes mencionada.

<b>Cuadro 1</b>			
Notas periodísticas con datos obtenidos en portales y mediante peticiones de información pública acerca de temas distintos a los directamente relacionados con el estreno de la Ley de Transparencia			
<b>12 de junio al 12 de julio de 2003</b>			
<b>Semana</b>	<i>La Jornada</i>	<i>El Universal</i>	<i>Reforma</i>
<b>12 al 18 de junio</b>	6	15	1
<b>19 al 25 de junio</b>	0	4	0
<b>26 junio al 2 julio</b>	1	3	0
<b>3 al 9 de julio</b>	0	1	0
<b>10 al 12 de julio</b>	0	0	0
<b>Total</b>	7	23	1

Fuente: Elaborado a partir del Apéndice 2 de la tesis de María Mónica Olavo Torres, *Prensa y transparencia. Retos y transformaciones de la prensa a partir del derecho de acceso a la información*. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2007, pp. 339–407.

Durante la primera semana registrada en esa evaluación, *La Jornada* se ocupó de los siguientes seis temas utilizando información disponible gracias al marco legal que se estrenaba en aquellos días: 1) evaluación del primer año del Seguro Popular (12 de junio); 2) remuneraciones a funcionarios de alto nivel (13 de junio); 3) facilidades en Los Pinos a personal de la Fundación Vamos México; 4) número de empleados en el área de Opinión Pública de la Presidencia y remuneraciones de ex presidentes (14 de junio); 5) organizaciones ligadas al PAN beneficiarias de apoyos de Sedesol; 6) salarios de directivos de universidades públicas

(18 de junio). Más adelante, el 27 de junio, ese diario se interesó, a partir de información proporcionada por la Secretaría de la Defensa, en los desertores sujetos a cargos de la Procuraduría de Justicia Militar.

*El Universal*, de los tres estudiados, fue el diario que mejor utilizó las nuevas facilidades para obtener información pública. Pero ese ánimo se le acabó pronto. En los siete primeros días del mencionado periodo incluyó 15 notas. La primera de ellas se publicó el 12 de junio: 1) gastos del Senado en asesores y servicio de restaurante. Al día siguiente, 13 de junio, ese diario publicó diez notas apoyadas en información recientemente disponible gracias a la nueva Ley: 2) salarios de funcionarios de la Presidencia y otras dependencias; 3) empleados de Vamos México en la nómina de la Presidencia; 4) estructura de mandos del Estado Mayor Presidencial; 5) costos de las rentas de inmuebles para embajadas y consulados de México en otros países; 6) gastos de la Suprema Corte en la colocación de pisos en tribunales; 7) gastos del Banco de México en escuelas de idiomas y clubes deportivos; 8) gastos de Sedesol en uniformes y artículos deportivos para empleados sindicalizados; 9) gastos de la Secretaría de Gobernación en pipas de agua para su centro deportivo y en fotocopias; 10) disminución en las deportaciones ordenadas por el Instituto Nacional de Migración; 11) ingresos de la Cineteca Nacional por pago de estacionamientos y salarios de funcionarios de entidades culturales. El 14 de junio, en *El Universal* aparecen: 12) salarios en la UNAM; 13) compra de juguetes en el ISSSTE. El 15 de junio: 14) costos de los viajes de los senadores de la República. Y el 16 de junio: 15) gastos de la Presidencia para apoyo de ex presidentes.

En la semana siguiente, el 20 de junio, *El Universal* publica 1) una nota acerca de los sueldos de funcionarios de la Secretaría de la Defensa. El 24 de junio, 2) disparidades en la información de la PGR sobre destrucción de cultivos ilícitos, y 3) consejos de guerra realizados contra personal militar por abuso de autoridad. El 25 de junio, 4) salarios de músicos y otros artistas mexicanos y extranjeros contratados por instituciones culturales.

En la tercera semana motivo de esta evaluación *El Universal* publicó tres notas apoyadas en información oficial obtenida en portales de transparencia o con solicitudes específicas: 1) bajas de personal militar debido a imputaciones por consumo de drogas (28 de junio); 2) aeronaves militares destruidas o dañadas en accidentes; y 3) trabajadores incapacitados debido a percances laborales (30 de junio).

Durante la cuarta semana de la observación, el 4 de julio, ese diario informó acerca de gastos del Instituto Nacional de Bellas Artes en la compra de vestuario.

Por su parte en los 31 días de la evaluación, entre el 12 de junio y el 12 de julio, *Reforma* publicó únicamente una nota apoyada en información disponible en portales de transparencia o en solicitudes de información y acerca de temas distintos a la transparencia misma. Apareció el 13 de junio y se refiere a la sentencia de la Suprema Corte contra Ricardo Miguel Cavallo, el ex militar argentino arrestado en México tres años antes y acusado de fraude contra el Registro Nacional de Vehículos.

*Reforma* desplegó una amplia cobertura acerca del funcionamiento inicial de la transparencia. A ese tema dedicó 23 de las notas informativas contabilizadas en la mencionada indagación. Incluso, ese diario estableció un sistema de calificación para evaluar los portales de transparencia. Pero únicamente aprovechó las nuevas opciones de información pública para documentar una nota durante el mes cuya evaluación hemos mencionado.

Ese parco y ocasional empleo de la información pública ha sido deplorado en términos como los siguientes: “Una vez entrada en vigor la legalización de acceso a la información, los medios se embarcaron en una cruzada para generar notas sensacionalistas utilizándola como herramienta. Ciertamente, muchos descubrimientos que derivaron de algunas de estas actividades fueron denominados con vistosos nombres, como el ‘toalla-gate’ en Los Pinos o el ‘embajador dormimundo’ en la representación mexicana ante la OCDE. Algunos más han sido menos vistosos, como los montos de gastos en telefonía celular en algunas

secretarías de Estado; pero la mayoría no produjeron información digna de llegar a las mesas de redacción; esto en el corto plazo”<sup>18</sup>.

## Comunicadores como solicitantes de información

Desde que a mediados de 2003 el acceso a la información pública fue posible gracias a la legislación mexicana para la transparencia, ha sido utilizado de manera constante por periodistas. Hasta octubre de 2012 se habían registrado casi 47 mil solicitudes de información por parte de usuarios que declararon trabajar en algún medio de comunicación. Esa cantidad contrasta con la escasa presencia de informaciones en los medios de comunicación, que estén apuntaladas en datos obtenidos en ejercicio del derecho a conocer documentos públicos. Pero la intensidad de las consultas por parte de ciudadanos que afirman ser comunicadores profesionales indica que, al menos en algunas zonas del periodismo mexicano, el acceso a la información pública ha sido considerado como un instrumento útil.

En 112 meses, entre el 12 de junio de 2003 y el 17 de octubre de 2012, el IFAI registró 841,884 solicitudes de información. Cuando presentan una solicitud, a los usuarios se les pide que manifiesten algunos datos con fines estadísticos. La declaración de esos datos no es obligatoria. En 70% de todas esas solicitudes, los usuarios indicaron su ocupación (es decir, 30% no respondió a esa petición). Algo más de 12% dijo que trabaja en alguna empresa; casi 22% dijo formar parte del campo académico; 8% señaló que trabaja en el gobierno, casi 6% dijo formar parte de algún medio de comunicación y casi 22% manifestó otras actividades.

---

<sup>18</sup> Morales Barba, op cit., p. 28. El llamado “toallagate” ocurrió en junio de 2001, dos años antes de que entrara en ejercicio la legislación federal para la transparencia, cuando el diario *Milenio* publicó el precio de las toallas y otros artículos domésticos que habían sido adquiridos para la casa presidencial de Los Pinos. Como resultado de esa denuncia fue destituido el administrador de Los Pinos, Carlos Rojas. *Milenio* obtuvo esa información consultando el portal de la Secretaría de la Contraloría que compendia las adquisiciones del gobierno federal. El otro incidente ocurrió a partir de que *Reforma* publicó, el 7 de enero de 2004, el costo de los colchones (hasta 24 mil 500 pesos cada uno) comprados por el embajador Carlos Flores para instalar su residencia como representante de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en París. Flores renunció tres semanas más tarde. La información acerca de los colchones y otros enseres no fue obtenida a través de la legislación para la transparencia. *Reforma* no dio a conocer la fuente de esos documentos.

Las solicitudes presentadas por ciudadanos relacionados con medios de comunicación (o que eso manifestaron) fueron algo más de 7% en 2003 y luego oscilaron, en números redondos, entre 5% y 6% cada año. El hecho de que el porcentaje de comunicadores interesado en presentar solicitudes se haya mantenido puede ser visto con optimismo o pesimismo. No ha disminuido, pero tampoco ha aumentado en relación con el total de peticiones. Desde luego, en números reales se incrementó, de la misma manera que el universo de todas las solicitudes, como se aprecia en el Cuadro 2. Entre 2003 y octubre de 2012 el total de peticiones surgidas de los medios ascendió a 47,063. Esa cantidad representó 5.59% de todas las solicitudes (841,884) que hubo en tal periodo.

<b>Cuadro 2</b>										
<b>Solicitudes de información presentadas por ciudadanos que dijeron formar parte de medios de comunicación y total de solicitudes por año</b>										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	24,097	37,732	50,127	60,213	94,723	105,250	117,597	122,138	123,293	106,714
Medios comunicación	1,721	2,104	2,822	3,307	5,716	5,012	7,393	6,620	6,604	5,764
% medios	7.14%	5.58%	5.63%	5.49%	6.03%	4.76%	6.29%	5.42%	5.36%	5.40%
En 2003 hubo solicitudes a partir del 12 de junio. De 2012 se presentan los números de solicitudes hasta el 17 de octubre.										
<u>Fuentes:</u> Elaborado a partir de IFAI, 5°. Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2007. IFAI, México, 2008 e IFAI, 9°. Informe de labores al Congreso de la Unión 2011. Junio 2012. Datos para 2012 proporcionados por la Dirección General de Coordinación y Vigilancia										

La gran mayoría de las peticiones presentadas por ciudadanos que declararon formar parte de un medio de comunicación fueron resueltas<sup>19</sup>. En 59.2% de los requerimientos (27,857 de 47,063) se entregó información y en 4.5% adicional (2,114) se indicó que la información buscada ya estaba publicada. En 3.4% de las solicitudes (1,602) se respondió que la información requerida estaba reservada o se le consideraba confidencial.

<sup>19</sup> Consideramos y denominamos “ciudadanos” a los solicitantes, aunque la legislación en materia de transparencia confiere el derecho de requerir información pública a “toda persona” sin que la ciudadanía legal sea requisito para ello.

En otros casos, las unidades de enlace ante las que fueron presentadas las solicitudes respondieron que la información no existía, que no era de su competencia o se trataba de solicitudes aún en trámite, como se aprecia en el Cuadro 3. En 6.7% de los casos, los solicitantes, como veremos más adelante, consideraron que las respuestas que recibían eran insatisfactorias y presentaron recursos ante el IFAI.

<b>Cuadro 3</b>	
Resultado de las solicitudes de información presentadas por ciudadanos que se identificaron como integrantes de medios de comunicación	
<b>Datos al 17 de octubre de 2012</b>	
<b>Tipo de resultado</b>	<b>Total</b>
Entrega de información en medio electrónico	27,857
No es de competencia de la unidad de enlace	4,671
Inexistencia de la información solicitada	3,491
Requerimiento de información adicional	2,425
La información está disponible públicamente	2,114
Negativa por ser reservada o confidencial	1,602
Notificación de disponibilidad de información	1,027
Notificación lugar y fecha de entrega	771
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información con costo	785
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	717
Notificación de envío	587
Notificación de pago	13
No se dará trámite a la solicitud	443
Información parcialmente reservada o confidencial	410
Sin respuesta	25
Notificación de prórroga	114
Respuesta a solicitud de información adicional	9
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información sin costo	2
Notificación de cambio de tipo de solicitud	0
<b>Total general:</b>	<b>47,063</b>
<u>Fuente:</u> A partir de información proporcionada por la Dirección General de Coordinación y Vigilancia.	



No todos los periodistas que requirieron información se acreditaron como tales (porque tienen derecho a no manifestar su ocupación) pero nos parece que los datos recabados por el IFAI ofrecen un panorama razonablemente representativo del tipo de usuarios y, por lo tanto, del interés que el acceso a la información pública suscita entre los profesionales de la comunicación. Con tales datos y a partir de información estadística proporcionada por el propio IFAI, hemos identificado las dependencias del gobierno federal de las que los comunicadores acreditados como tales requirieron más información. De esas solicitudes hemos separado las que, debido a que recibieron respuestas negativas o que a juicio de los peticionarios eran insuficientes, fueron reiteradas en recursos de revisión presentados ante el IFAI.

Hay 263 dependencias de la administración pública federal ante las cuales fueron presentadas solicitudes de información en los primeros nueve años (y algo más) de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De todas ellas, 29 concentraron 68% de las peticiones originadas en medios de comunicación. 31,899 de las ya mencionadas 47,063 solicitudes fueron dirigidas a las dependencias que aparecen en el Cuadro 4. Se trata de las áreas de la administración pública ante las cuales, entre 2003 y casi todo 2012, fueron presentadas más de 500 solicitudes desde el campo de los medios de comunicación.

**Cuadro 4**

Dependencias que recibieron más de 500 peticiones de información por parte de solicitantes que anotaron como ocupación “medios de comunicación”  
Del 12 de junio de 2003 al 17 de octubre de 2012

Procuraduría General de la República	2,447
Instituto Mexicano del Seguro Social	2,083
Secretaría de la Defensa Nacional	1,949
Secretaría de Gobernación	1,892
Secretaría de Educación Pública	1,884
Presidencia de la República	1,637
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1,512
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1,496
Secretaría de la Función Pública	1,442
Secretaría de Salud	1,296
Secretaría de Seguridad Pública	1,212
Secretaría de Relaciones Exteriores	1,174
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,115
Petróleos Mexicanos	948
Comisión Federal de Electricidad	934
Registro Agrario Nacional	837
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	794
Secretaría de Desarrollo Social	768
Comisión Nacional del Agua	710
Servicio de Administración Tributaria	685
Policía Federal, antes Policía Federal Preventiva	682
Secretaría de Economía	627
Pemex Exploración y Producción	622
Secretaría de Marina	552
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	539
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	537
Instituto Nacional de Migración	515
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	506
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	504
<b>Total:</b>	<b>31,899</b>

Fuente: A partir de información proporcionada por la Dirección General de Coordinación y Vigilancia.

Casi la cuarta parte de las peticiones inventariadas en el Cuadro 4 (un total de 7,381) fueron dirigidas a seis dependencias relacionadas con la seguridad pública. Se trata de la Procuraduría General, las secretarías de Defensa, Marina y Seguridad Pública, la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. El 6% de esos requerimientos fue presentado a la Secretaría de Gobernación y 5% a la Presidencia de la República. El segundo lugar en número de solicitudes lo ocupa el Instituto Mexicano del Seguro Social, que es la dependencia que más peticiones de información recibe por parte de las personas, independientemente de la ocupación que declaren. Entre 2003 y octubre de 2012 el IMSS fue destinatario de 93 mil solicitudes, que representan 11% de todas las solicitudes de información ante la administración pública. Es frecuente que los derechohabientes del Seguro Social obtengan por ese medio sus expedientes médicos. El sitio relevante que ocupan las peticiones ante esa institución, entre los solicitantes que dijeron estar ligados a medios de comunicación, sugiere que una porción considerable de ellas no estaba dirigida a nutrir el contenido noticioso de medio alguno sino que fueron solicitudes de información personal.

De todas las peticiones presentadas por ciudadanos que dijeron estar adscritos a algún medio de comunicación, solamente 6.7% fueron llevadas a recursos de revisión por sus solicitantes. Ese dato indica que la gran mayoría de los solicitantes estuvo conforme con la información recibida –o simplemente se resignó y no procuró que el IFAI estudiara su caso–. Entre los solicitantes de información pública en general, 5.4% presentó recursos de revisión ante la autoridad en materia de transparencia<sup>20</sup>. Los solicitantes adscritos a medios de comunicación han resultado ligeramente más activos que los peticionarios en general, para aprovechar la instancia de revisión y reclamación que ofrece el IFAI.

Los recursos presentados por quienes forman parte de algún medio de comunicación, o que eso manifestaron, ascendieron a 3,162. Dos de cada tres de esos reclamos (62%) se concentraron en 20 dependencias de la

---

<sup>20</sup> IFAI, 9º. Informe de labores al Congreso de la Unión 2011, cit., p. 43.

administración pública federal. El 9.6% de las solicitudes inicialmente dirigidas a la PGR (235, de 2,447) fueron llevadas a recursos de revisión. El mismo destino tuvo también 8.5% de las solicitudes dirigidas a Pemex (948) de las cuales 81 desembocaron en recursos ante el IFAI. Lo mismo sucedió con 8.8% de las peticiones de información entregadas a la Segob y a Presidencia así como a la Policía Federal (9.8); 8.1% de las solicitudes a la Función Pública; 7.8% a la Secretaría de Hacienda; 6.9% de las que fueron destinadas a las secretarías de Educación Pública; 6.2% de las dirigidas a Comunicaciones y Transportes; 5.7% de la Defensa Nacional; y 5.7% de las peticiones al IMSS. Todas ellas desembocaron en recursos de revisión. El Cuadro 5 contiene el número de tales recursos ante las 20 dependencias que suscitaron más inconformidades, expresadas de esa manera, por parte de solicitantes relacionados con medios de comunicación.

**Cuadro 5**  
**Recursos de revisión presentados por solicitantes de información que registraron como ocupación “medios de comunicación”**

Datos de las 20 dependencias ante las que se presentaron más recursos  
 Del 13 de junio de 2003 al 17 de octubre de 2012

Procuraduría General de la República	235
Secretaría de Gobernación	167
Presidencia de la República	144
Secretaría de Educación Pública	130
Instituto Mexicano del Seguro Social	119
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	118
Secretaría de la Función Pública	117
Secretaría de la Defensa Nacional	112
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	95
Secretaría de Relaciones Exteriores	90
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	82
Petróleos Mexicanos	81
Secretaría de Seguridad Pública	73
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	70
Policía Federal, antes Policía Federal Preventiva	67
Pemex Exploración y Producción	63
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	54
Comisión Federal de Electricidad	53
Comisión Nacional del Agua	51
Servicio de Administración Tributaria	45
<b>Total:</b>	<b>1,966</b>

Fuente: A partir de información proporcionada por la Dirección General de Coordinación y Vigilancia del IFAI. Octubre de 2012.

## Eficacia de peticiones y recursos

El tipo de respuestas que motivaron las reclamaciones inventariadas en el Cuadro 5 aparece en la siguiente relación (Cuadro 6). El 53% de las solicitudes llevadas a recursos de queja habían sido respondidas con entrega de información y a un 6% adicional de los peticionarios se les dijo que la información requerida ya era del dominio público. Se trata de 1,869 respuestas entre las 3,162 que derivaron en recursos de queja. En 425 casos (13.4%) las dependencias consideraron que la información solicitada debía ser considerada como reservada o confidencial.

<b>Cuadro 6</b>	
Respuestas de las dependencias de la administración pública federal que derivaron en recursos de revisión presentados por solicitantes que se registraron como integrantes de "medios de comunicación".	
	Total
Entrega de información en medio electrónico	1,678
Inexistencia de la información solicitada	341
Información parcialmente reservada o confidencial	21
La información está disponible públicamente	191
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	63
Negativa por ser reservada o confidencial	425
No es de competencia de la unidad de enlace	293
No se dará trámite a la solicitud	33
<b>Notificación de disponibilidad de información</b>	9
Notificación de envío	26
<b>Notificación de pago</b>	1
<b>Notificación de prórroga</b>	4
Notificación lugar y fecha de entrega	72
Respuesta a solicitud de información adicional	1
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información con costo	4
<b>Total general:</b>	<b>3,162</b>
<b>Fuente:</b> A partir de información proporcionada por la Dirección General de Coordinación y Vigilancia del IFAI. Octubre de 2012.	

El Cuadro 7 muestra con detalle las respuestas iniciales ofrecidas por las dependencias que originaron más recursos de queja por parte de los ciudadanos, en cuyas peticiones hemos querido poner especial atención. De esas dependencias, las que entregaron más información fueron la Comisión Federal de Electricidad (79%); la Secretaría de la Defensa Nacional (73%); de Educación Pública (72%); el IMSS (68%); la Policía Federal (61%); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (60%); Petróleos Mexicanos (58%); la Comisión Nacional del Agua y Pemex Exploración (57%); el ISSSTE (56%), y la Presidencia de la República (53%). Esa información, sin embargo, fue insuficiente o insatisfactoria para los solicitantes.

En el otro flanco, el argumento de que se trataba de datos confidenciales o reservados fue utilizado en mayores porcentajes cuando se trató de información solicitada ante el Sistema de Administración Tributaria con 42% de rechazos, la Procuraduría General de la República (26%), la Secretaría de Relaciones Exteriores (23%), la Policía Federal y el CISEN (21%), y la Secretaría de la Función Pública (21%). Con esos datos no podemos afirmar si la reticencia a entregar información fue adecuada o no. Pero no deja de resultar interesante que, entre todas las peticiones que son llevadas a revisión, aquellas en donde la confidencialidad es argumentada en mayor porcentaje son las que se relacionan con información de carácter fiscal. La obligación de pagar impuestos –y sus exenciones– siguen estando alejadas del escrutinio público. Significativamente, de la misma manera que los hallazgos gracias a los recursos de transparencia no encuentran sitios destacados con regularidad en los medios de comunicación, las negativas a proporcionar información que los periodistas consideran que debiera ser pública tampoco suelen ser noticia.

<b>Cuadro 7</b>	Total	%
<b>Respuestas a solicitantes registrados como ocupados en medios de comunicación que derivaron en recursos de revisión presentados ante el IFAI 2003–2012</b>		(redondeados)
Datos de las 20 dependencias cuyas respuestas motivaron más recursos de revisión		
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	235	
Entrega de información en medio electrónico	110	47%
Inexistencia de la información solicitada	22	
Información parcialmente reservada o confidencial	2	
La información está disponible públicamente	10	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	10	
Negativa por ser reservada o confidencial	61	26%
No es de competencia de la unidad de enlace	13	
No se dará trámite a la solicitud	6	
Notificación de pago	1	
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	167	
Entrega de información en medio electrónico	69	41%
Inexistencia de la información solicitada	26	
La información está disponible públicamente	32	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	7	
Negativa por ser reservada o confidencial	12	7%
No es de competencia de la unidad de enlace	16	
Notificación de envío	2	
Notificación lugar y fecha de entrega	3	
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	144	
Entrega de información en medio electrónico	77	53%
Inexistencia de la información solicitada	28	
La información está disponible públicamente	9	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	2	
Negativa por ser reservada o confidencial	10	7%
No es de competencia de la unidad de enlace	6	
Notificación de envío	2	



Notificación lugar y fecha de entrega	9	
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información con costo	1	
<b>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</b>	<b>130</b>	
Entrega de información en medio electrónico	93	72%
Inexistencia de la información solicitada	2	
Información parcialmente reservada o confidencial	3	
La información está disponible públicamente	2	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	1	
Negativa por ser reservada o confidencial	4	3%
No es de competencia de la unidad de enlace	12	
Notificación de disponibilidad de información	4	
Notificación de envío	2	
Notificación lugar y fecha de entrega	7	
<b>INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL</b>	<b>119</b>	
Entrega de información en medio electrónico	81	68%
Inexistencia de la información solicitada	10	
Negativa por ser reservada o confidencial	21	18%
No se dará trámite a la solicitud	1	
Notificación de prórroga	4	
Respuesta a solicitud de información adicional	1	
Sin respuesta	1	
<b>SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</b>	<b>118</b>	
Entrega de información en medio electrónico	44	37%
Inexistencia de la información solicitada	10	
Información parcialmente reservada o confidencial	1	
La información está disponible públicamente	13	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	2	
Negativa por ser reservada o confidencial	16	14%
No es de competencia de la unidad de enlace	32	
<b>SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</b>	<b>117</b>	
Entrega de información en medio electrónico	49	42%
Inexistencia de la información solicitada	17	

Información parcialmente reservada o confidencial	3	
La información está disponible públicamente	4	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	4	
Negativa por ser reservada o confidencial	24	21%
No es de competencia de la unidad de enlace	12	
No se dará trámite a la solicitud	1	
Notificación de envío	1	
Notificación lugar y fecha de entrega	2	
<b>SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL</b>	<b>112</b>	
Entrega de información en medio electrónico	82	73%
Inexistencia de la información solicitada	16	
La información está disponible públicamente	4	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	1	
Negativa por ser reservada o confidencial	9	8%
<b>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</b>	<b>95</b>	
Entrega de información en medio electrónico	57	60%
Inexistencia de la información solicitada	9	
La información está disponible públicamente	5	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	3	
Negativa por ser reservada o confidencial	7	7%
No es de competencia de la unidad de enlace	10	
No se dará trámite a la solicitud	1	
Notificación de envío	1	
Notificación lugar y fecha de entrega	1	
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información con costo	1	
<b>SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES</b>	<b>90</b>	
Entrega de información en medio electrónico	23	26%
Inexistencia de la información solicitada	26	
La información está disponible públicamente	1	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	1	
Negativa por ser reservada o confidencial	21	23%
No es de competencia de la unidad de enlace	7	

No se dará trámite a la solicitud	1	
Notificación de envío	4	
Notificación lugar y fecha de entrega	4	
Sin respuesta	2	
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	82	
Entrega de información en medio electrónico	46	56%
Inexistencia de la información solicitada	18	
La información está disponible públicamente	3	
Negativa por ser reservada o confidencial	3	4%
Notificación lugar y fecha de entrega	12	
PETRÓLEOS MEXICANOS	12	
Entrega de información en medio electrónico	7	58%
La información está disponible públicamente	1	
No es de competencia de la unidad de enlace	4	
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	73	
Entrega de información en medio electrónico	37	51%
Inexistencia de la información solicitada	11	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	1	
Negativa por ser reservada o confidencial	12	16%
No es de competencia de la unidad de enlace	12	
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL	70	
Entrega de información en medio electrónico	16	23%
Inexistencia de la información solicitada	10	
La información está disponible públicamente	8	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	4	
Negativa por ser reservada o confidencial	15	21%
No es de competencia de la unidad de enlace	14	
No se dará trámite a la solicitud	2	
Notificación de envío	1	
POLICÍA FEDERAL, ANTES POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA	67	
Entrega de información en medio electrónico	41	61%

Inexistencia de la información solicitada	6	
La información está disponible públicamente	2	
Negativa por ser reservada o confidencial	14	21%
No es de competencia de la unidad de enlace	4	
<b>PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN</b>	63	
Entrega de información en medio electrónico	36	57%
Inexistencia de la información solicitada	9	
La información está disponible públicamente	3	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	1	
Negativa por ser reservada o confidencial	7	11%
No es de competencia de la unidad de enlace	2	
No se dará trámite a la solicitud	3	
Notificación de envío	1	
Notificación lugar y fecha de entrega	1	
<b>SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES</b>	54	
Entrega de información en medio electrónico	26	48%
Inexistencia de la información solicitada	1	
Información parcialmente reservada o confidencial	1	
La información está disponible públicamente	10	
Negativa por ser reservada o confidencial	4	7%
No es de competencia de la unidad de enlace	8	
No se dará trámite a la solicitud	1	
Notificación de envío	3	
<b>COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD</b>	53	
Entrega de información en medio electrónico	42	79%
La información está disponible públicamente	3	
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	1	
Negativa por ser reservada o confidencial	4	8%
No es de competencia de la unidad de enlace	1	
Notificación de envío	1	
Notificación lugar y fecha de entrega	1	
<b>COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA</b>	51	

Entrega de información en medio electrónico	29	57%
Inexistencia de la información solicitada	4	
La información está disponible públicamente	5	
Negativa por ser reservada o confidencial	7	14%
No es de competencia de la unidad de enlace	5	
Sin respuesta	1	
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	45	
Entrega de información en medio electrónico	14	31%
Inexistencia de la información solicitada	10	
La información está disponible públicamente	2	
Negativa por ser reservada o confidencial	19	42%
Fuente: A partir de información proporcionada por la Dirección General de Coordinación y Vigilancia del IFAI. Octubre de 2012.		

## De la filtración a la información

En más de nueve años, más de 47 mil ciudadanos que manifestaron formar parte de algún medio de comunicación solicitaron información ante las unidades de enlace responsables de facilitar la transparencia en la administración pública federal. Cerca de 28 mil de tales solicitudes tuvieron respuesta favorable –aunque no sabemos si fue suficiente a juicio de los peticionarios–. Luego, algo más de 3 mil de los solicitantes iniciales presentaron recursos de revisión a pesar de que 1,678 de ellos habían recibido ya alguna información. No disponemos de información suficiente para saber cuántos de esos millares de peticiones recibieron datos o documentos más amplios y, a la postre, fueron el cimiento para documentar piezas periodísticas en los medios de comunicación. Pero cualquier hojeada (con hache) a los diarios mexicanos permite constatar que las notas apuntaladas en informaciones obtenidas en ejercicio del derecho de acceso a la información son escasas.

¿Qué ocurrió con la información conseguida en esas poco más de 30 mil respuestas que, en el transcurso de nueve años con cuatro meses, recibieron los ciudadanos identificados como integrantes de algún medio

de comunicación? Se trata de más de 250 asuntos por mes. Posiblemente muchas de las peticiones no estaban destinadas a satisfacer una necesidad periodística y se trataba de requerimientos personales. Entre ellas seguramente hay solicitudes no de periodistas, sino de personal administrativo o de propietarios de empresas de comunicación. Alguna porción puede haber consistido en información que los redactores o reporteros, al tenerla en sus manos, consideraron de insuficiente interés para ser publicada o no cumplió con las expectativas que tenían al presentar la solicitud. También ignoramos en cuántos casos, al cabo de semanas o meses, el asunto que motivó la petición de información envejeció de acuerdo con los apremiantes ritmos del periodismo.

El deficiente empleo de las posibilidades que ofrece la transparencia para la información pública no es atribuible únicamente a los comunicadores. Con demasiada frecuencia, la lectura que hacen las unidades de enlace a las solicitudes que se les presentan son insuficientes, parciales u opacas, cuando no de plano tramposas. Si el solicitante no frasea con toda precisión el nombre del documento o la información que busca, es altamente posible que se le responda que no existe aunque esté inventariada con otra denominación. Las autoridades de no pocas dependencias emplean subterfugios o francos engaños para incumplir obligaciones en materia de transparencia. Los procedimientos para presentar inconformidades ante el IFAI tampoco son sencillos y es frecuente que los comunicadores no tengan destreza suficiente para acometer la presentación de recursos de queja.

Lo que parece incontestable es que los periodistas saben que cuentan con la posibilidad de solicitar documentos y datos en ejercicio del derecho a la transparencia en la información pública. Ése constituye un avance en las prácticas periodísticas. Pero la opción de acudir a portales y unidades de transparencia no siempre se encuentra entre las fuentes prioritarias de los medios de comunicación. La necesidad de aguardar varios días, o semanas, para alcanzar respuesta a tales peticiones, en ocasiones desalienta la consulta de esos recursos. Sometido a la presión del día a día el periodismo mexicano privilegia las notas breves y con información

escasa. Los trabajos de investigación, hemos insistido, suscitan poco interés en las redacciones –y no son motivo de exigencia suficiente por parte de las audiencias de los medios de comunicación–.

Cuando se trata de revelar algún asunto importante, las fuentes preferidas son aquellas que proporcionan documentos sustraídos a hurtadillas y de orígenes pocas veces claros, grabaciones obtenidas subrepticamente (y, por cierto, de manera ilegal), declaraciones solamente de un segmento de los posibles involucrados en el tema en cuestión. Atendidos a filtraciones, los medios de comunicación quedan supeditados a las interesadas agendas de quienes proporcionan revelaciones a trasmano. La capacidad de los medios para airear, documentar, cotejar y poner a debate asuntos públicos, queda coartada por esa dependencia respecto de intereses extra periodísticos.

La información pública no resuelve los déficit en materia de investigación periodística pero ayuda a remediarlos. La cultura cívica de una sociedad no se dirime únicamente en sus medios de comunicación, pero muchos de sus afluentes pasan por ellos. El periodismo capaz de señalar y develar, pero con tanto detalle y solidez que permita entender y discutir –y no solamente desconfiar y condenar– abreva en la investigación y en fuentes como las que ofrece el acceso a la información pública. Así que para hacer posible la modesta ecuación con la que comenzamos estas páginas, tenemos que resolver antes fórmulas como la siguiente:

Transparencia + Periodismo de Investigación = Insumos para la  
Democracia

Granja de la Concepción, octubre de 2012

# Partidos y Transparencia

*José Woldenberg*

## I. Necesidad de los partidos

*Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos.*

Hans Kelsen

**N**o hay democracia sin partidos. Y sin embargo, en la prensa, la radio o la televisión, la academia y la empresa, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones estatales, con una constancia digna de mejores causas, una y otra vez se desatan largas letanías en contra de los partidos. Se trata de un discurso contra la “partidocracia” a la que se acusa de no abrir espacios para la “auténtica” representación de los “ciudadanos”. Ya sabemos además el poco aprecio que generan entre los ciudadanos (ese mar de pulsiones e intereses contradictorios al que hemos convertido en la fuente de todas las virtudes). Las últimas encuestas no sólo en México sino en América Latina los colocan en los últimos lugares de las preferencias, pero seguir alimentando un discurso “antipartidos” tiende a erosionar uno de los pilares de la edificación democrática.

Como afirmaba Kelsen, no hay democracia sin partidos. Y dado que la democracia supone representación y elecciones detengámonos en cada una de esas caras. Supongamos que los 500 diputados y los 128 senadores hubiesen sido electos sin ninguna participación de los partidos (uno a uno) y que entre ellos no existiera liga alguna. Pues bien, aquellos que quisieran que sus propuestas e intereses prosperaran —que se convirtieran en mayoría— estarían obligados a construir lazos de unión con otros de sus compañeros. Ya sea por interés, por coincidencias en el diagnóstico de lo que sucede en el país y/o por intentar hacer avanzar propuestas similares, por afinidad ideológica, o por la simple y estratégica necesidad de ser más que el resto, se empezarían a formar partidos (grupos organizados de legisladores) que tendrían además, como derivación virtuosa, hacer gobernable a las cámaras del Congreso.



Supongamos, desde el otro mirador, que una persona quiere ocupar un cargo de elección popular (presidente municipal o de México, diputado local o federal). Para lograrlo se dotará de una propuesta y de un ideario, tejerá una red de relaciones que lo soporte, construirá una mínima organización que le sirva como plataforma de lanzamiento, se convertirá –a querer o no– en un referente del debate político, en suma, acabará construyendo un partido (puede ser un micro partido, un partido con fines personalistas, un partido coyuntural, pero no podrá escapar... aunque lo llame asociación, liga, club).

De tal forma que si no existieran los mal reputados partidos habría que crearlos, simple y llanamente porque en una democracia representativa –no hay de otra– son imprescindibles como “articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad”, “desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía” y a pesar de “la crisis de legitimidad por la que atraviesan”, son los que “hacen funcionar a un régimen democrático”. “Los partidos han llegado para quedarse y son parte integral de la democracia”<sup>21</sup>. De tal suerte que si ello es así, lo más importante es generar una regulación eficiente para su construcción y reconocimiento que establezca sus derechos y obligaciones.

La legislación mexicana fomenta y apuesta a la construcción de grandes partidos políticos nacionales: establece las condiciones para su registro, los dota de un buen número de derechos y prerrogativas y también de obligaciones, les confiere la exclusividad en la postulación de candidatos... aunque en breve tendrá que consumarse lo que ya es norma constitucional: la posibilidad de las “candidaturas independientes”.

Pero una cosa es afirmar que los partidos son inescapables, necesarios, en democracia, y otra muy distinta que los partidos realmente existentes lo sean. Y en esa dimensión tenemos pulsiones diferentes y contradictorias

---

<sup>21</sup> Daniel Zovatto. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM. IDEA, 2006.

de ese magma amorfo y veleidoso a la que llamamos opinión pública. Veamos.

A) A pesar de que en cada nueva elección se registran nuevos partidos, los tres grandes (PRI, PAN y PRD) concentran, sin demasiadas variaciones, más de 90 por ciento de los votos. Esto, dirían algunos, es prueba de que la mayoría de los ciudadanos se identifican con ellos.

B) Por otro lado y en sentido contrario, sólo 20 por ciento, en la encuesta de la CEPAL, confía en los partidos, y de manera rutinaria los medios, los comentaristas, los académicos, emiten calificaciones negativas sobre su desempeño. Ello sería prueba, dirán otros, de su deterioro, falta de representatividad, desgaste.

## II. El malestar con los partidos

El malestar con los partidos tiene nutrientes universales. Juan J. Linz ha detectado seis nutrientes de ese malestar. Para ello retomó acusaciones que se les hace en prácticamente todo el mundo<sup>22</sup>.

1. Los partidos dividen al pueblo. Cada partido, como su nombre lo indica, es y debe ser sólo una parte de la pluralidad política. Y dada la existencia de esa pluralidad la competencia entre partidos resulta inescapable. No obstante, “mucha gente se siente atraída hacia los símbolos de unidad de la nación”. No es casual la alta adhesión que reciben, por ejemplo, las Fuerzas Armadas y las bajas calificaciones de los partidos. La diversidad y la competencia propia de la democracia y que encarna en los partidos es vista con desconfianza de cara a un ideal irrealizable: la presunta unidad de la sociedad. Así, “los partidos podrían ser las víctimas de las contradicciones inherentes al papel fundamental que tienen en los regímenes democráticos; su función básica es representar los intereses de segmentos específicos de la sociedad en el conflicto institucionalizado, mientras que la mayoría de la gente continúa valorando la unidad y

---

<sup>22</sup> José R. Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta, 2007, pp. 277-305.

aferrándose a la noción irreal de que puede haber una unívoca “voluntad general” del pueblo”.

2. Los partidos sólo se interesan por los votos. Esa acusación tiende a contrastar ese interés con la falta del mismo para escuchar a la gente. Se suele olvidar que en democracia, las opiniones son (casi) infinitas y los temas ilimitados, por lo cual su agregación y “armonización” no es sencilla. Y ello es una de las funciones primordiales de los partidos: armar plataformas con las cuales los ciudadanos puedan identificarse. Se trata de “paquetes” por los que al final los individuos votan, en un mecanismo que convierte a la inmensa pluralidad que habita la sociedad en representación política acotada. “El interés de los partidos en atraer votos está vinculado a la esencia misma de la democracia: los votos son necesarios para gobernar”.

3. Los partidos no representan mis intereses sólo los de los grupos de interés. Se trata de un mecanismo mental paradójico. Cada ciudadano tiene problemas particulares y quisiera que fueran atendidos. Pero tiende a ofenderse cuando se resuelven los intereses específicos de otros. Bastaría con observar a los vecinos que desean escuelas, gasolineras, almacenes comerciales, paraderos de autobuses, etc., cercanos, pero no tanto como para que disloquen su apacible entorno inmediato. Así, cuando los partidos despliegan alguna política que afecta intereses particulares, se les combate con la idea de que sólo representan “intereses particulares”.

4. Los movimientos sociales son superiores a los partidos. Quizá esa apreciación, dice Linz, provenga del carácter normalmente monotemático de los movimientos, en contraste con la necesidad que tienen los partidos de ensamblar un temario no siempre armónico. Los primeros pueden desplegar sus reivindicaciones sin necesidad de mediación alguna, mientras los segundos tienen que vivir en el contradictorio mundo de los compromisos.

5. Los políticos no deberían ser profesionales. La vida moderna genera profesionales en muy distintas esferas de la vida, pero en la política

mucha gente le da una connotación negativa, imaginando a políticos que deberían serlo como complemento a su actividad esencial o sólo temporalmente. Sueña con políticos amateurs. Sin embargo, la división social del trabajo ha construido políticos profesionales que encuentran en los partidos los canales eficientes para su carrera.

6. Los partidos reciben demasiado dinero. “Los partidos y sus actividades son considerados necesarios, pero el votante no está dispuesto a mantenerlos, y al mismo tiempo no le gustan las formas alternativas de financiarlos, especialmente aquellas que implican fondos privados o la financiación pública a través de sus impuestos”. Y no hay otras. Total, que no queda sino regular la financiación a sabiendas de que ninguna fórmula dejará satisfechos a todos.

Lo anterior parece reproducirse en todo el mundo, no son resortes exclusivamente mexicanos. Debe usted, entonces, agregar nuestras peculiaridades. Por fortuna y por lo pronto, no existe una idea alternativa y legitimada para sustituir a la democracia representativa (la que supone la existencia de partidos).

### **III. La regulación de los partidos en 1977**

A pesar de que la Constitución aprobada en 1917 consideró a México como una república democrática, federal y representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través de sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue sino hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 constitucional la noción de que los partidos políticos eran entidades de interés público, sujetos a obligaciones, a derechos y prerrogativas.

El texto reformado de la Constitución establecía que:

“...los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

“Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

“En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

La reforma constitucional dio a los partidos políticos una nueva categoría, “entidades de interés público”, por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: acceso a los medios de comunicación, “elementos” tendientes a apuntalar campañas electorales y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios indispensables para la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política existente.

La reforma política fue consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977 atravesó a la sociedad mexicana. A lo largo de esos años, y de muy diversas formas, se hizo patente que la vía de quehacer político tradicional no podía ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías que recorrían a la sociedad. El reconocimiento constitucional del papel de los partidos fue parte entonces de una operación política mayor que intentó modernizar las normas y ajustarlas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Las adiciones a las disposiciones constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se hizo necesaria una nueva ley reglamentaria en la materia. Entonces, ese mismo año fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). En ella quedaron plasmadas con mayor precisión las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

La LFOPPE estableció que “los ciudadanos podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales y agruparse en asociaciones políticas nacionales” y se consideró a los partidos como “formas típicas de organización política” y que su acción tendía a: “propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos, promover la formación ideológica de sus militantes, coordinar acciones políticas conforme a principios y programas y estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos”.

Para ser reconocida como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios y un programa de acción y estatutos.

La LFOPPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido: a) el registro definitivo y, b) el registro condicionado.

Para alcanzar el registro definitivo se necesitaba: 1) Contar con 3 mil afiliados, en cuando menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales; 2) 65 mil afiliados por lo menos en todo el país; 3) probar la afiliación del punto 1 en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral; 4) celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos).

Cabe señalar que en los años inmediatos ninguno de los partidos que accedió al reconocimiento legal optó por esa fórmula. Fue el registro condicionado al resultado de las elecciones la puerta que utilizaron en un primer momento todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral (CFE) –misma que estaba encargada de resolver en definitiva la solicitud de registro definitivo– estaba obligada a publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro. Los partidos demandantes de ese registro tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar “que representa[ban] una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional”, y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud. La CFE era la encargada de estudiar la documentación y de otorgar el registro, condicionado a que el partido obtuviera por lo menos 1.5 por ciento de los votos, “en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado”. Una vez cumplido este último requisito, el partido contaba con su registro definitivo.

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos: a) Postular candidatos en las elecciones federales; b) participar en las elecciones estatales y municipales; c) si formaban parte de los organismos electorales, tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y los comités distritales electorales, los partidos podían nombrar un comisionado con voz y voto; d) nombrar representantes ante las mesas de casillas.

Eran obligaciones de los partidos: a) Mantener el número de afiliados y su distribución, necesarios para el registro definitivo; b) ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados; c) cumplir con sus estatutos; d) contar con un domicilio social; e) editar una publicación periódica de divulgación mensual “y otra de carácter teórico, trimestral”; f) sostener un centro de formación política; g) registrar listas de candidatos por el método plurinominal, y h) comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos.

Como se ve, en el inicio no tenían ninguna obligación de informar, de transparencia, de rendir cuentas.

Para desarrollar sus actividades, los partidos gozarían, a su vez, de distintas prerrogativas: tiempos permanentes en la radio y la televisión (para lo cual se creó una comisión especial, la de Radiodifusión, dependiente de la CFE); apoyos para sus tareas editoriales (papel, redactores, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones); materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales, y exención de impuestos y derechos.

La legislación sobre los partidos se ha reformado de manera recurrente (1986, 1989-90, 1993, 1994, 1996, 2003 y 2007), pero las bases de lo que hoy conocemos se asentaron en 1977.

#### **IV. La ola por la transparencia**

Como se sabe, durante varios lustros invertimos buena parte de nuestras energías políticas, intelectuales y grandes recursos financieros para resolver el estratégico tema de la competencia por el gobierno y la representación. Era necesario hacerlo para transitar de un régimen monocolor y autoritario a otro plural y democrático. No obstante, conforme eso sucedía, fue claro que hacía falta encarar otra dimensión: ya no la forma en que se compite y se llega a los espacios de representación y gobierno, sino cómo se ejercen esas funciones. Y una de las fórmulas indispensables para el ejercicio del poder democrático es la transparencia.

Recordemos que la publicidad de lo que hacen los poderes públicos es un síntoma característico de los estados democráticos. Por el contrario, en las dictaduras, el Estado intenta saber todo (o asume el “derecho” de saberlo todo) de los individuos y los individuos saben muy poco de lo que hace el Estado. En democracia se invierte la ecuación: que el Estado sepa estrictamente lo necesario de las personas y que las personas conozcan prácticamente todo de lo que hace el Estado.



En su momento, así resumió María Marván –ex comisionada del IFAI y hoy consejera electoral del IFE– la misión y la trascendencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): que el ciudadano pueda preguntar y que la autoridad esté obligada a contestar. Se dice y escribe fácil, pero se trató de una de las reformas de mayor calado en los últimos años, porque tiende a transparentar la gestión pública, permite a los ciudadanos el acceso a información pertinente y al final –quiero pensar–, tenderá a fortalecer la confianza, basada en el conocimiento, en las instituciones de la República.

Se trata de hacer público lo que siempre debió ser público, de poner al alcance de cualquiera la información con la que cuentan las diversas dependencias y, de esa manera, elevar el nivel de exigencia de la discusión y a todos los servidores públicos.

Y lo que es más importante, el sistema está funcionando. No es sólo un buen deseo sino una realidad que se empieza a asentar. El propio IFAI año con año informa del número de solicitudes de información que no dejan de crecer, así como del número de recursos de revisión (cuando la autoridad no proporciona la información requerida), que tampoco dejan de crecer.

Estamos, pues, ante una rutina institucional que se abre paso –no sin problemas– pero cuya mecánica difícilmente puede ser frenada. Y ello porque las relaciones en la materia entre funcionarios y ciudadanos, entre obligación y discrecionalidad, entre opacidad y transparencia, ha sido trastocada de manera fundamental y radical. Mientras antes del año 2003 la información pública era realmente privada y manejada discrecionalmente por las diferentes dependencias, a partir de ese año la información pública es pública y los funcionarios deben ofrecer buenas razones para que la información que manejan, generan, producen y/o administran, pueda considerarse reservada. Se trata de un cambio que nadie puede minusvalorar.

Vivimos así una espiral expansiva que difícilmente podrá ser frenada, menos si franjas significativas de ciudadanos se apropian y ejercen ese, su derecho. Y en esa dirección resulta muy importante –estratégicamente– la función que expresamente la ley le otorga al IFAI de ser una entidad encargada de “promover y difundir” que acceder a la información pública es un derecho de los ciudadanos.

Expresión de esa dinámica expansiva son las leyes de acceso a la información que se han aprobado en los estados de la República gobernados, como se sabe, por partidos diversos. Porque se trata de una mecánica que paulatinamente tiende a envolver a más y más “sujetos obligados” (para utilizar la terminología en boga). Hoy por hoy, en las 32 entidades del país existen leyes tendientes a garantizar el acceso a la información.

No obstante, las rutinas burocráticas tienden de manera “natural” a desplegarse en una cierta opacidad, no está en su naturaleza la transparencia. Por ello es necesario contar con normas e instituciones que garanticen el acceso a la información y, por ello, es tan relevante que los ciudadanos lo hagan suyo y demanden la información. Se trata de construir rutinas que, en su despliegue, acaben por construir la conciencia necesaria de que “lo público es público”, esta consigna tan sencilla y elemental, pero que ha costado tantos esfuerzos y trabajos empezar a hacerla realidad.

Como lo han escrito Ricardo Becerra y Alonso Lujambio<sup>23</sup>, la transparencia además es un mecanismo singular e importante para incidir en el siempre pertinente tema del control del poder. Valorando el alto significado que tienen en los diseños constitucionales las divisiones o separaciones de poderes como fórmula de control y equilibrio de poderes, nos dicen: “el acceso a la información a partir de solicitudes formuladas directamente por el ciudadano, sin mediación institucional alguna, configura una forma de control directo (no mediado) del gobernante sobre el gobernado.

---

<sup>23</sup> Ricardo Becerra y Alonso Lujambio. “¿Por qué constitucionalizar?”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*. México: IFAI. UNAM, 2006. pp. 174-175.

Es por ello que las leyes de transparencia han venido a transformar, silenciosamente, el modo en que se ejerce democráticamente el poder”.

Y ese nuevo control, por supuesto, al mismo tiempo que tiende a reducir la arbitrariedad y la discrecionalidad de los poderes públicos, debe servir también para dotar a los ciudadanos interesados de los insumos informativos suficientes que les permitan gestionar sus intereses e iniciativas de mejor manera, para elevar la calidad del debate público, para que la labor académica cuente con la información necesaria, para que los medios de difusión recreen información cierta y (eventualmente) dejen en un segundo plano la especulación sin fin y sin sentido, en fin, para que en el espacio público los diagnósticos, las propuestas, las iniciativas, tengan bases serias y ciertas.

La transparencia, el acceso a la información, son de esos campos que concitan amplios consensos. O si se quiere ser más pesimista: que impiden a sus adversarios manifestarse públicamente como tales. Porque, ¿quién se atrevería a salir a defender el secreto en el manejo de la información pública?, ¿quién postularía hoy que el ciudadano común no debe tener acceso a los datos, los proyectos, las resoluciones, los acuerdos que manejan las muy diferentes instituciones públicas? Se trata, pues, de instrumentos más que legitimados y cuya explotación genera una dinámica de reforzamiento que parece imparable.

De hecho hace apenas algunos años, en 2007, se incorporó a la Constitución el derecho a tener acceso a la información pública, para ponerla a salvo de las reservas y obstáculos que se erigen desde diferentes dependencias públicas. Fue un paso más que importante y que obliga a todos los gobiernos y congresos a la transparencia.

## **V. La transparencia en los partidos**

Por supuesto, la ola que demanda rendición de cuentas, información, transparencia tenía que llegar a los partidos.

El primer eslabón sucedió en 1993. En el marco de una reforma electoral

se estableció, por primera vez, que los partidos estaban obligados a rendir cuentas de sus ingresos y egresos al IFE. Habían pasado 16 años de la reforma política inaugural que estableció que los partidos recibirían financiamiento público para desplegar sus tareas, pero no fue sino más de tres lustros después que los partidos adquirieron la obligación de rendir cuentas en el terreno financiero.

Esa disposición fue la que obligó a los partidos y permitió al IFE realizar la primera fiscalización de los recursos utilizados en una campaña electoral. En 1995, la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE dio a conocer los resultados de su fiscalización a los gastos de campaña erogados a lo largo de la contienda de 1994.

Y por primera vez una autoridad documentó lo que quizá todos sabíamos: que un partido (el PRI) concentraba la inmensa mayoría de los recursos financieros, lo cual generaba condiciones de la competencia marcadamente inequitativas. El tricolor había gastado 7 de cada 10 pesos en la contienda presidencial y 8 de cada 10 pesos en las campañas para senadores y diputados<sup>24</sup>.

Pero desde aquel año al actual, las responsabilidades de los partidos en materia de transparencia han aumentado considerablemente. Si bien en la operación reformadora que llevó a la Constitución el derecho a la información (2007), los legisladores no colocaron a los partidos como “sujetos obligados”, en la reforma electoral del mismo año, establecieron en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un capítulo quinto dedicado a “las obligaciones de los partidos en materia de transparencia”. Lo transcribo por su estratégica importancia.

#### Artículo 41

1. Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las reglas previstas en este

---

<sup>24</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena, 2000.

Código y las que, en lo conducente, resulten aplicables conforme al reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia.

2. Las personas accederán a la información de los partidos a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas.

3. El reglamento establecerá los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que se presenten sobre la información de los partidos políticos.

4. Cuando la información solicitada tenga el carácter de pública y no obre en poder del Instituto, debiendo estarlo, éste notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante, dentro del plazo que señale el reglamento. El partido de que se trate informará al Instituto del cumplimiento de esta obligación.

5. Cuando la información solicitada se encuentre disponible en la página electrónica del Instituto, o en la del partido de que se trate, se le notificará al solicitante para que la obtenga en forma directa, salvo que el interesado la requiera en forma impresa o en medio digital.

6. Los partidos políticos están obligados a publicar en su página electrónica, por lo menos, la información especificada en el presente capítulo.

#### Artículo 42

1. La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada pública conforme a este Código, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto.

2. Se considera información pública de los partidos políticos:

a) Sus documentos básicos;

- b) Las facultades de sus órganos de dirección;
- c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales;
- e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas;
- f) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto;
- g) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;
- h) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;
- j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean

propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.

k) Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;

l) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;

m) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político;

n) El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j) de este párrafo; y

o) Las demás que señale este Código, o las leyes aplicables.

#### Artículo 43

1. Los partidos políticos deberán mantener actualizada la información pública establecida en este capítulo, y las demás que este Código considere de la misma naturaleza, proporcionándola al Instituto con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos que aquél determine en acuerdos de carácter general.

#### Artículo 44

1. No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus

estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

2. Será considerada confidencial la información que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios establecidos en este capítulo y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado;

3. Se considerará reservada la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

#### Artículo 45

1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Capítulo será sancionado en los términos que dispone el presente Código.

Como es fácil observar, se trata de una normatividad que intenta colocar a los partidos bajo la lupa del escrutinio público. Establece con claridad el derecho de cualquier persona de acceder a la información de los partidos, enumera una amplia gama de asuntos que los partidos deben transparentar (desde sus documentos básicos hasta los montos de financiamiento público recibido, desde sus reglamentos y acuerdos hasta las remuneraciones de sus integrantes, desde los informes anuales o parciales de ingresos y gastos hasta los nombres de sus representantes ante los órganos del IFE), subraya la obligación de los mismos (no se trata de una posibilidad sino de un deber legal), establece algunas salvedades que parecen pertinentes (sus deliberaciones, estrategias



de campaña, encuestas o las actividades de naturaleza privada de sus integrantes) y subraya que el incumplimiento del deber de transparencia será sancionado.

Es una normatividad que les ha dado a los ciudadanos la capacidad de preguntar y que obliga a los partidos a responder. Por supuesto que como cualquier otro derecho es necesario que las personas se apropien de él, pero a decir de los encargados de la transparencia en el IFE, las solicitudes de información no dejan de crecer.

Y el Reglamento que el propio Instituto aprobó en 2008 fija las obligaciones del IFE y los partidos en materia de transparencia, los procedimientos para requerir la información, los órganos encargados de su administración, los recursos con que cuenta el solicitante, para hacer viable el ejercicio del derecho a la información, etcétera.<sup>25</sup>

Se trata de un “nuevo mundo” al que estamos entrando en México: hacer que “las entidades de interés público”, denominadas partidos, cumplan con el deber de informar al público de lo que aspiramos que realmente sea público: la información.

Es de suponer que esa dinámica genere partidos más abiertos al escrutinio, medios de comunicación mejor informados (y menos especulativos), ciudadanos con capacidades para inquirir y conocer, y autoridades electorales competentes de hacer realidad los nuevos derechos de las personas.

Pero la clave de todo lo asentado se encuentra en una dimensión: que los ciudadanos se apropien y hagan suyo ese derecho.

---

<sup>25</sup> Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública. México: IFE, 2008, p. 110.

# El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia

*Mauricio Merino*

## I

La historia política del primer siglo mexicano suele frasearse a través de los nombres propios de quienes encarnaron los proyectos y los cambios más relevantes de esa época, aun a pesar de sus contradicciones. La lista puede crecer tanto como el detalle que se busque, pero nadie objetaría que las biografías de Santa Anna, Juárez y Díaz están inexorablemente entrelazadas con la trayectoria del país: esos caudillos y quienes les rodearon, los siguieron o los enfrentaron, construyeron poco más de ochenta años. Claro que esos mismos años han sido leídos de muchas otras formas y que la historiografía no ha dejado de encontrar fuentes y de producir explicaciones sobre ese primer siglo. Pero sería imposible intentar siquiera una nueva interpretación sobre ese tiempo sin aludir a esos tres nombres principales. Los éxitos y los fracasos que encarnaron esas personas fueron también, en buena medida, los éxitos y los fracasos del país.

Más tarde, la historia de México se tejió junto con la emergencia de la Revolución –aun corregida y matizada por el plural que vendría después: de las revoluciones— y con las organizaciones que lograron convertirla en un régimen político. Y aunque sería inaceptable decir que la vida política de nuestro siglo XX equivale a secas a la del PRI y sus antecedentes, también sería imposible contar esa historia haciendo caso omiso de aquel partido que fue hegemónico y del sistema político que giró en torno de sus redes, sus reglas y sus principales actores y detractores. Hubo también otra forma de abordar esa historia a través de los nombres de los presidentes de la república que, a partir de los años treinta, fueron encarnando sucesivamente los periodos sexenales de esa forma de dominación. Pero esos nombres, a diferencia de los

decimonónicos, ya no formarían parte de la explicación principal sino que serían subsidiarios del protagonista, que durante décadas fue el régimen de partido casi único.

Por supuesto que durante los dos siglos previos, México fue mucho más que aquellos nombres y esas letras. Pero algo hay de cierto en que esos nombres y esas letras no sólo son ineludibles para explicar aquel largo periodo, sino que, además y sobre todo, describen de un solo trazo el contenido fundamental de lo que alguna vez fue la vida política de todo el país: una larga disputa y una morosa sucesión entre caudillos adversos, seguida por un largo predominio de un poderoso aparato de poder. Dos rasgos que, a pesar de las resistencias y las reminiscencias que todavía nos recuerdan esos tiempos, ya no sirven para explicar más el presente ni, mucho menos, para imaginar nuestro futuro. México dejó de ser el México de Santa Anna, de Juárez o de Díaz y también dejó de ser el país que se fraseaba siempre en singular: el partido, el presidente, el plan único, el gobierno, la unidad, la identidad, etcétera. Ni los nombres propios ni las siglas de un solo partido alcanzan ya para seguir diciendo en qué consiste México porque, por fin, éste ha comenzado a explicarse mejor por sus instituciones: por las que se crearon para construir un régimen distinto y por las que se han ido creando para consolidar la democracia.

La lista de esas instituciones es cada vez más amplia y la importancia de sus contenidos y de su influencia cada vez más evidente. Pero tengo para mí que hay dos que podrían sintetizar mejor que otras los cambios políticos más relevantes que ha vivido el país en la mudanza del siglo XX hacia al XXI: el IFE y el IFAI. La primera fue el resultado de un acuerdo fundador para distribuir el poder político de manera pacífica y dar paso a la creación de un nuevo régimen, que no sólo le ha dado sentido y cauce a la pluralidad política –aún en momentos de graves desencuentros y conflictos– sino que también permitió reconocer y desempolvar la existencia de otras instituciones políticas que estaban soterradas bajo las redes del antiguo aparato hegemónico, así como abrir la puerta para que el nuevo régimen fuera creando, a su vez, nuevas reglas y nuevas arenas en las que habría de desenvolverse la contienda por la representación política. Y el IFAI,

por su parte, ha sido la institución emblemática del cambio político que ha seguido a la redistribución del mando: a un tiempo, la bandera y la exigencia de una nueva forma democrática de ejercicio de la autoridad. Si el IFE fue la plataforma para la redistribución, el IFAI ha sido la institución que abrió la ruta para exigir y construir el ejercicio democrático de esa nueva autoridad plural: que el poder se ejerza a la luz del día, que esté abierto a la vigilancia de la sociedad y que se atenga a una nueva ética de la responsabilidad. Con el IFE llegamos a un régimen diferente y con el IFAI empezamos a darle sentido democrático a esta nueva etapa.

Me hago cargo de la excesiva simplificación de mi argumento: ¿Tres nombres, unas siglas y dos instituciones alcanzan para explicar 200 años de política en México? Por supuesto que no. Pero insisto en que el mirador que nos ofrece esa reducción impresionista –si así quiere llamársele a mi brevísimo listado– puede ayudar a comprender mejor los cambios, las persistencias y los desafíos del momento político que vive México, y el papel que le corresponde jugar al IFAI en esta nueva hora de mudanzas. Empezando por las tres conclusiones más obvias de esa visión mínima: una, que son las instituciones y no los nombres propios ni los aparatos partidarios del pasado los que han de llevarnos a consolidar la democracia; otra, que esas instituciones no pueden detenerse solamente en la contienda interminable por distribuir poder y volverlo a disputar cada tres o cada seis años, y una más, que la ruta ya trazada para evitar que ese pasado se nos vuelva otra vez presente está en la transparencia y en la rendición de cuentas: en el ejercicio democrático de la autoridad. También podría decirse de otra forma: para dejar atrás la persistencia de los nombres propios y la vigencia tenaz de los aparatos de poder, es indispensable consolidar las instituciones democráticas de México. De eso trata este breve ensayo.

## II

No es casual que el IFAI haya nacido con el nuevo siglo y tras la alternancia en el poder presidencial. A diferencia de otras instituciones principales que surgieron en el llamado periodo de liberalización del régimen pasado,

como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autonomía del Banco de México o el propio IFE, el IFAI no fue el producto de un arreglo destinado a aligerar el peso del autoritarismo, ni para albergar los pactos celebrados para dar cabida electoral al pluralismo. El IFAI es, más bien, el primer resultado tangible de la transición: la primera institución política que surgió del nuevo régimen y cuya trayectoria ha estado vinculada, además, a su muy reciente evolución.

En apenas una década, el IFAI ha pasado de ser una respuesta inteligente y aún pragmática a la vieja demanda social de apertura de la información en manos del gobierno federal, a ser la casa donde se ha venido construyendo una nueva cultura de la transparencia y el ejercicio abierto del poder, la plataforma donde se impulsó la exigencia por garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública en todo el territorio nacional y el uso democrático de las nuevas tecnologías de información y, finalmente, la institución pública donde se ha entendido mejor que en ninguna otra, la necesidad de avanzar hacia un sistema articulado, completo y coherente de apertura y rendición de cuentas para todo México. Nació como un apéndice del gobierno federal y está a punto de ganar la más plena autonomía constitucional frente a los tres poderes y los tres niveles de gobierno; comenzó a operar con un puñado de recursos y una ley reglamentaria, y está en los umbrales de volverse el escenario principal para la democratización del ejercicio del poder, como la garantía de un derecho fundamental ya conquistado y cobijado por una renovada base constitucional, que hubiera sido impensable al final del siglo XX.

Si se mira con cuidado, se verá que la trayectoria del IFAI ha seguido la huella del proceso de democratización de México y que, en buena medida, el propio IFAI ha abierto brecha en esa dirección. Cuando el así llamado “Grupo Oaxaca” retomó la exigencia de abrir la información que producía el gobierno, lo hizo en un lenguaje que todavía era subsidiario de la inercia autoritaria del pasado: se exigía que el gobierno federal abriera la información que hasta entonces guardaba como cosa propia y que la dispusiera para el uso libre de cualquier persona; se exigía que hubiera

una institución autónoma para garantizar el acceso a esa información y se exigía que hubiera una ley –propuesta en sus primeros trazos por el propio grupo que se reunió en aquel seminario, celebrado en la ciudad de Oaxaca en el año 2001 con ese propósito específico– que ofreciera las condiciones mínimas indispensables para romper la discrecionalidad con la que el gobierno usaba la información que producía. Y no es trivial que el PRI, recién salido de Los Pinos, se haya sumado pronto a la exigencia de ese amplio grupo de académicos, activistas de la sociedad civil y medios de comunicación, ni que junto con los demás partidos políticos, que entonces formaban la oposición al primer gobierno de la alternancia democrática, haya presentado como propia la iniciativa que daría paso a la creación del nuevo órgano en el año 2002. El nuevo escenario de la democracia electoral creó las circunstancias necesarias para comenzar a construir el derecho fundamental de acceso a la información, o el así llamado: derecho a saber.

Se ha dicho, con razón, que los éxitos tienen muchos padres mientras que las derrotas tienden a ser huérfanas. Pero en el caso de las dos instituciones emblemáticas de las que vengo hablando, hay constancia suficiente de la paternidad, al menos ante la opinión pública: los integrantes del llamado Grupo Oaxaca, quienes firmaron la Declaración de Oaxaca de mayo del 2001, tienen en su haber tantos méritos en los orígenes de lo que sería el IFAI, como los participantes del Seminario del Castillo de Chapultepec en la creación del IFE autónomo. Pero como producto de nuestra inercia autoritaria, suele reconocerse con menos entusiasmo el trabajo de la contraparte: la voluntad del presidente Zedillo para liberar en definitiva la conducción del proceso electoral de manos del gobierno, y la del equipo del presidente Fox para conducir las deliberaciones finales que llevaron a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con Sergio López-Ayllón a la cabeza. Ese amplio grupo hizo posible que la presión política se convirtiera en decisión legislativa y, más tarde, en la formación del primer equipo de comisionados que le daría vida al IFAI.

En el camino, las entidades federativas del país se fueron agregando poco a poco a ese nuevo impulso a favor del derecho a saber y algunas de ellas,

como Jalisco, incluso se anticiparon a las decisiones federales. Fue una combinación virtuosa entre la exigencia pública, el trabajo obstinado de varios de los integrantes del Grupo Oaxaca y de sus organizaciones e instituciones académicas, así como del buen ánimo que privaba entonces entre los gobiernos estatales para no quedarse atrás del nuevo impulso democrático, lo que fue gestando la expansión del derecho de acceso a la información por todo el territorio. Por otra parte, bajo la presidencia de María Marván y con el respaldo de los primeros comisionados de ese nuevo órgano –y especialmente de José Octavio López Presa y Juan Pablo Guerrero– el IFAI comenzó a promover el uso intensivo de tecnologías de la información (TIC's) para facilitar las solicitudes y la presentación de recursos de revisión y para enlazar, en un solo sistema electrónico, a todos los órganos garantes de las entidades del país.

Al concluir el sexenio de Vicente Fox, el acceso a la información ya había cobrado carta de naturalización en toda la república, ya se habían gestado los medios necesarios para facilitar el acceso electrónico a la información pública, ya se había expandido la labor editorial del propio IFAI y de varias universidades, centros de investigación y organizaciones sociales avocadas a ese tema, y ya se habían producido los primeros diagnósticos críticos sobre los avances y los tropiezos revelados en la primera etapa de vida del nuevo derecho democrático. Todavía sorprende, al pasar revista a las conquistas de ese primer lustro del IFAI, la amplia gama de efectos expansivos que tuvo aquel primer impulso: tras él, había una nueva concepción organizacional, una nueva cultura burocrática sobre la importancia de la información pública, una masa crítica creciente, nuevos usos de la información ahora disponible, nuevas investigaciones académicas y nuevas organizaciones sociales dedicadas a seguir el tema y, a la vez, una mayor conciencia sobre las limitaciones y las nuevas amenazas que eventualmente podrían medrar en contra de la consolidación de esa poderosa trayectoria.

Al comienzo del segundo sexenio de alternancia en el ejecutivo federal, y gracias al vertiginoso desarrollo de las instituciones estatales, de los estudios y de los debates sobre el nuevo derecho de acceso a la

información, se hizo evidente la necesidad de armonizar los criterios y los procedimientos que hasta entonces se habían seguido en los estados. Y fue el IFAI quien tomó la iniciativa, primero, para promover la alianza y la coordinación entre los distintos órganos garantes de la federación, a través de lo que con el tiempo se convertiría en la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), y para impulsar la creación de un portal electrónico compartido por todas las entidades y el gobierno federal, que facilitaría a cualquier persona solicitar información o presentar recursos desde cualquier lugar, tan sólo con el acceso a Internet. La combinación virtuosa entre las plataformas tecnológicas, la exigencia pública por hacer avanzar la transparencia y el liderazgo del IFAI, hizo posible que el reclamo original de aquel Grupo Oaxaca se extendiera prácticamente por toda la república y que se asumiera, a la vez, que el derecho de acceso a la información pública no debía tener reglas diferentes para cada estado, ni condiciones políticas locales que lo limitaran.

Cinco años después de su creación, el IFAI ya se había consolidado como el órgano garante de la transparencia en el gobierno federal, pero también se había convertido en el motor de las iniciativas que pugnaban por construir reglas homogéneas para todos los estados y los municipios del país, a partir de una convicción igualitaria que se expandió tan rápido como la conciencia sobre la importancia política del derecho a saber. Los diagnósticos que se pusieron entonces en el debate público coincidieron en dos puntos: de un lado, en la necesidad de garantizar reglas y procedimientos afines para todos los estados, en el entendido de que el derecho de acceso a la información –que ya había sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un derecho fundamental indiscutible– no podía ser regulado de maneras diferentes ni mucho menos restrictivas, según la entidad federativa donde se situara la información pública; y de otro, en la conveniencia de llevar esos criterios homogéneos al cuerpo de la Constitución Política. Al comenzar el año 2007, ya no había ningún estado ajeno a los principios de la transparencia, pero las garantías de acceso diferían tanto entre ellas que, en realidad, se trataba de un derecho fragmentado y condicionado



por el origen estatal de los datos producidos. Había un solo derecho pero muchas formas diferentes de garantizarlo o de limitarlo.

Gracias a la iniciativa del IFAI –presidido entonces por Alonso Lujambio– se fraguó la conciencia y se gestó el ambiente de exigencia suficiente para producir una nueva reforma al artículo sexto de la Constitución que, a todas luces, abriría una nueva etapa en el valioso recorrido de la transparencia. Presentada por los gobernadores de Chihuahua, Aguascalientes, Zacatecas, Veracruz y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que habían hecho suya la relevancia del acceso a la información como una pieza clave de la consolidación democrática de México, la reforma constitucional de 2007 no sólo produjo los criterios mínimos que se exigirían para homologar reglas y procedimientos básicos en toda la república, sino que ratificó al derecho de acceso a la información como un derecho fundamental garantizado por la Constitución, llevó al texto de la Carta Magna el principio de máxima publicidad como la única interpretación válida en la materia, y tocó los linderos de lo que se convertiría, muy pronto, en la agenda pública siguiente: la producción de información puntual sobre el desempeño y el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos, a través de indicadores capaces de medirlos.

Hoy tengo para mí que hay un antes y un después de la reforma constitucional de 2007, para bien y para mal. Mientras el derecho de acceso a la información pública se mantuvo contenido en las fronteras de las administraciones públicas y estuvo más o menos controlado por los gobiernos que producían la información, no hubo tantas resistencias políticas como reparos burocráticos: quejas que se fueron volviendo sistemáticas entre las oficinas públicas, por el costo, el tiempo y el esfuerzo que les exigía cumplir con las solicitudes de información avaladas por el IFAI y por los órganos garantes de las entidades, pero que hasta entonces no habían cobrado la forma de una oposición frontal hacia la transparencia. A pesar de todo, los gobiernos seguían manteniendo el control político de la apertura y la seguían usando, según las circunstancias, como una bandera de legitimación más o menos eficaz. Pero tras la promulgación de la reforma de 2007, la exigencia

original adquirió una nueva dimensión política y social, que despertó las alarmas y las resistencias de buena parte de los aparatos burocráticos que se mantenían cobijados por las sombras.

Sería un exceso afirmar que la inclusión del segundo párrafo del artículo sexto constitucional significó una victoria pírrica para los partidarios de la transparencia. Pero lo cierto es que esa reforma despertó conciencias y atrajo resistencias, que hasta entonces habían estado soterradas bajo al dominio de las reglas, de los criterios y de los órganos que intentaban garantizar el acceso a la información en el país y que, a partir de 2007, comenzarían a reclamar su emancipación, de la mano de un amplio movimiento político y social que le dio al tema dimensiones de gesta democrática. Para decirlo de manera coloquial: con la reforma de 2007 la transparencia se salió de los huacales burocráticos y se convirtió en un litigio político de mucha mayor envergadura, que perdura hasta la fecha.

### III

La reforma de 2007 no sólo puso al descubierto las resistencias políticas y burocráticas que se oponen al acceso pleno a la información pública, sino que también reveló las debilidades estructurales que deben afrontarse en el país para garantizar el ejercicio democrático de los poderes públicos. Ambas cosas se han puesto en la mesa del debate: de un lado, las razones más pragmáticas de los actores políticos y burocráticos que consideran a la transparencia como una trampa, una amenaza o una carga inútil; y de otro, los argumentos que han observado las limitaciones que bloquean la transparencia y el uso intensivo de la información, como la condición ineludible para construir un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas. Se trata de dos debates diferentes, animados por pulsiones prácticamente opuestas que, sin embargo, se han entrelazado y confundido en el transcurso del segundo lustro de vida del IFAI. De ahí la importancia de abordar esos dos conjuntos –como aconseja la teoría de las políticas públicas– por separado, en el entendido de que las resistencias y las limitaciones son cosas diferentes: las primeras deben derrotarse y las segundas resolverse, como un propósito institucional deliberado.

No es difícil identificar a los enemigos de la transparencia, pues aunque presenten alegatos diferentes, en realidad comparten un rasgo distintivo: se consideran dueños de la información que producen, y manejan y viven el derecho fundamental a saber como un allanamiento y una afrenta. No acaban de asumir que el principio de máxima publicidad no quiere más que garantizar que las cosas públicas sean realmente públicas, porque no le pertenecen a nadie en particular sino que son de todos y no hay razón éticamente válida para ocultarlas ni clausurarlas. Sin embargo, esos enemigos aducen otros argumentos: desde los lugares de la burocracia dicen, por ejemplo, que el derecho de acceso a la información produce costos excesivos, ya porque distrae el tiempo que dedican los servidores públicos a sus funciones sustantivas, ya porque reclama construir información que no era necesaria o ya porque pone a las oficinas públicas al servicio de intereses frívolos o incluso ocultos, en una inaceptable asimetría de circunstancias. Y desde la política, los enemigos de la transparencia alegan que el acceso a la información no sirve más que para alimentar la crítica y dotar de argumentos a los adversarios, para debilitar deliberadamente a las organizaciones que protegen intereses colectivos, o para afectar e incluso detener decisiones políticas fundamentales o cursos estratégicos de acción por parte del Estado que, de revelarse, afectarían a toda la comunidad. Trampas, amenazas o cargas sin sentido: he ahí la batería de argumentos que sintetizan las mayores resistencias a la transparencia.

El derecho de acceso a la información está asentado, sin embargo, sobre dos criterios básicos: el primero está en la dotación de atribuciones y recursos que la sociedad entrega a quienes han de actuar a nombre de ella, independientemente del lugar donde se encuentren o de las funciones que realicen (el derecho a saber ha de llegar tan lejos como el dinero público o el ejercicio de la autoridad); y el segundo, es que el ejercicio de esas atribuciones y recursos ha de estar invariablemente documentado y sujeto a la prueba de la responsabilidad; no son dineros ni facultades discrecionales o sujetas al capricho de los funcionarios, sino obligaciones concedidas a través del sistema jurídico en el que se asientan. En sentido opuesto, la ausencia de información sobre el uso de

las atribuciones y de los recursos otorgados no puede justificarse sino por razones claramente establecidas en la Constitución. Cualquier otro argumento no puede ser leído sino como un acto de corrupción, basado en la apropiación ilegítima de lo que pertenece a todos.

Es verdad que la entrada de esos criterios a la vida burocrática de México ha producido costos que no estaban previstos y ha estresado el trabajo de las oficinas públicas. Pero la razón no ha estado en las solicitudes de acceso a la información, sino en la falta de rutinas previamente establecidas para documentar el ejercicio de las atribuciones y de los recursos. Habitados a responder exclusivamente a los superiores jerárquicos y a producir documentos específicos para justificar o divulgar los argumentos propios, los servidores públicos han tenido que aprender de prisa a documentar, archivar, clasificar y disponer en medios físicos y electrónicos la información que antes simplemente no existía o que nadie reclamaba. De repente, el derecho de acceso a la información reveló esa carencia de rutinas para documentar lo que se hace (o lo que no se hizo) y la forma en que se emplearon los recursos. Sin el asiento de una cultura de la información bien cimentada, la transparencia cayó encima de buena parte de nuestras burocracias como cosa nueva y les exigió, como nunca antes, comenzar a documentar atribuciones y recursos; es decir, escribir lo que antes no existía, organizar los datos que antes se perdían, y ofrecer explicaciones que antes nadie les pedía. Sí, estas nuevas exigencias han añadido costos a las administraciones públicas –todavía no evaluados en conjunto– que, sin embargo, no deben cargarse a la cuenta del derecho democrático a saber sino a los rezagos burocráticos y autoritarios, que habían impedido construir una cultura de la documentación y el archivo sistemático de la función pública. En este sentido, no es sorprendente –aunque sí indignante– que la respuesta más frecuente para negar el derecho a saber sea, simplemente, que la información no existe.

Desde otro mirador, ese mismo argumento ha ganado algún terreno ante lo que buena parte de la burocracia considera una asimetría injusta, cuando el derecho a saber se encarna en individuos específicos o en asuntos burocráticos puntuales. Esa resistencia ha descansado, a su vez,

en un doble alegato de frivolidad: de un lado, los servidores públicos se duelen de ofrecer su tiempo a la hechura de documentos que sirven, dicen, “para hacer tareas escolares” o “para escribir reportajes para periodistas flojos” o “para ponerse al servicio de académicos que no investigan” o “para favorecer intereses de empresarios egoístas”, etcétera. Y de otro, he escuchado que el derecho de acceso a la información pública ha caído en “excesos frívolos” que atañen, por ejemplo, al tiempo que los servidores públicos destinan a comer, a los horarios de entrada y salida de sus oficinas, al uso de papeles, plumas y clips o a responder cualquier cuestión que, a juicio de los propios funcionarios, no resulta sustantiva a sus tareas. Dada la “frivolidad” de las solicitudes, exigen la creación de límites legales para cribar el acceso a la información a partir de lo que ellos mismos consideren importante.

No paso por alto el menosprecio y la discriminación que revelan esos alegatos, sostenidos en una doble arrogancia burocrática: la que descalifica a las personas y la que clasifica la relevancia de los temas, desde una posición previa de poder. Pero responder a esos alegatos desde una posición moral es innecesario, pues lo que está en juego no es la calificación de las personas y de sus legítimas preocupaciones, sino la defensa de un derecho fundamental protegido por la Constitución. Los servidores públicos no producen información para ponerse al servicio de estudiantes, periodistas, académicos, empresarios o maridos agraviados, sino porque los recursos que utilizan no son suyos, porque las atribuciones que ejercen les fueron concedidas por la sociedad y porque tienen una responsabilidad pública que honrar sobre ambas cosas. Esa responsabilidad es indiferente a quiénes encarnan a la sociedad que formula las preguntas o a los temas que les interesan. En otras palabras: lo que debe defenderse no es la demanda puntual de esa información sino la obligación de producirla y entregarla, porque nada de lo que está en las manos de las oficinas públicas les pertenece como cosa propia. En la medida en que esta convicción se extienda, se comprenderá también que lo fundamental no es cuestionar el uso de la información sino su titularidad. Y añadido, de paso, que fijar criterios para calificar el uso de ese derecho equivaldría a que las autoridades

determinaran, por ejemplo, la libertad de tránsito en función de la importancia de las visitas que se harán o la libertad de expresión por la relevancia de lo que se escribe o dice.

No obstante, las resistencias principales no han brotado tanto de las burocracias cuanto de los actores políticos que se han visto amenazados por la transparencia. Son estos quienes han impedido, de muy distintas formas, que se consolide el tránsito hacia el ejercicio democrático de los poderes públicos. Y en este otro territorio, el único argumento que ha sido presentado y defendido abiertamente en contra del derecho a saber, es el criterio de necesidad política: el secreto indispensable para lograr los propósitos superiores del Estado y/o la defensa del colectivo al que se representa; es decir, una reminiscencia del *arcana imperii* que reclama el derecho al secreto, en nombre de la colectividad a la que se defiende. Un viejo enemigo de la Ilustración y del derecho público, que sigue presente entre nosotros.

Las mejores batallas del IFAI, en el segundo lustro desde su creación, se han librado en este segundo territorio. No han sido batallas solamente contenidas en contra de las resistencias burocráticas a las que me referí antes, sino decisiones sustantivas para ensanchar el derecho a saber en arenas que durante años se consideraron estrictamente reservadas a los poderes del Estado: la administración de justicia, la seguridad pública, la gestión de las finanzas públicas y la distribución de los dineros, entre otras. En cada uno de esos espacios ha habido avances y también graves retrocesos, anidados siempre en la pugna entre el secreto del Estado y el derecho a saber. Y no todas se han ganado o no, al menos, de manera completa y definitiva.

En esos litigios han aparecido las tres restricciones principales que limitan razonablemente la apertura de la información, pero que al mismo tiempo se han esgrimido en distintos episodios como armas para mantener vigentes los secretos: el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales que ha generado, a su vez, nuevas reformas legales para distinguirlo con la mayor claridad posible de la transparencia; la reserva

sobre los procesos que se siguen como juicio o como procedimientos decisorios, hasta que no causan estado; y la seguridad nacional. No es el propósito de esta nota pasar revista detallada a la forma en que se han esgrimido esos argumentos para oponerse a las decisiones del IFAI durante estos años. Pero sí me importa subrayar lo que tienen en común, pues han tocado las fibras más sensibles del uso del poder político y han llevado hasta el extremo la necesidad de lidiar con dos miradas antagónicas sobre el ejercicio cotidiano de la democracia: la que apela a la simple delegación de la autoridad ganada en las urnas y la que se sostiene, en cambio, en la más estricta rendición de cuentas. El IFAI ha optado –casi siempre– por esta segunda opción y en fechas más recientes se ha sumado, abiertamente, a las redes formadas para impulsar sistemas y políticas que garanticen una relación abierta, responsable e incluyente entre autoridades y personas.

Los casos emblemáticos han estado en tres lugares: la administración fiscal, que se ha negado a revelar los datos sobre las personas que se han beneficiado de la cancelación de créditos fiscales, bajo el doble argumento de la protección de datos personales y del secreto que protege la materia –aun a despecho de los ingresos públicos que el erario dejó de obtener por esas decisiones–; la procuración de justicia, que ha ocultado las averiguaciones previas seguidas por el Ministerio Público, aun después de que éstas han llegado hasta sus últimas consecuencias jurídicas y han causado estado; y la revelación sobre los usos de una parte principal de los recursos públicos, oculta tras fideicomisos y listados de beneficiarios. Algunos de esos litigios han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, venturosamente, se ha pronunciado por tutelar el derecho de acceso a la información y ha emitido criterios que poco a poco han abierto brecha para la interpretación más amplia del principio de máxima publicidad. Pero lo cierto es que las resistencias que se han enderezado en contra de las decisiones del IFAI, están todavía lejos de haber quedado derrotadas, no sólo porque los argumentos que defienden el secreto siguen todavía vigentes, sino porque, aun vencidos, no han logrado oponerse a la decisión política que de plano se niega a abrir la información, impunemente.

Se cometería un error si se pensara que esos litigios y los argumentos que se han opuesto en cada uno de ellos responden solamente a una interpretación jurídica, pues lo que hay detrás de ellos es una concepción sobre el ejercicio de la autoridad y sobre la forma en que ha de asumirse la responsabilidad política. En sus términos más básicos, la idea delegativa de los poderes públicos sostiene que la democracia radica en la distribución electoral de los puestos en disputa y en el equilibrio entre éstos, dotando a los representantes de los poderes suficientes para ejercer su encargo a nombre de sus representados, sin más limitación que el principio de legalidad y el periodo por el que han sido electos. La democracia electoral y representativa a la que apela esa interpretación se resiste a ofrecer más medios para la evaluación de los poderes públicos que el de la responsabilidad que ha de exigirse por los resultados obtenidos, calificada en la siguiente ronda electoral o reclamada, acaso, cuando hay evidencia de una falta o de un delito. Pero nada más. Quienes defienden esa versión delegativa de la democracia se duelen de los controles excesivos y de las restricciones que obstaculizan el ejercicio libre de la autoridad ganada en las urnas y se oponen, en consecuencia, a la idea de la transparencia entendida como la vigilancia permanente de la sociedad sobre sus actos. Esa versión considera que la transparencia y la eficacia son contradictorias; que el mandato político supone la más amplia libertad de decisión y acción; y que son los resultados y no los procesos decisorios los que deben someterse a la sanción política.

Buena parte de las resistencias que ha enfrentado el IFAI en los poderes federales se explica por esa versión delegativa de la democracia –con acentos más paternalistas o más autoritarios, según el caso–, que a su vez se ha reproducido con mucha mayor intensidad en buena parte de los gobiernos de los estados y de los municipios del país. Y en este sentido –si bien sería tan impreciso como injusto generalizar las conclusiones sobre la forma en que los poderes locales han asumido el derecho a la información pública–, lo cierto es que las diferencias entre ellos no podrían explicarse sin advertir la presencia de esa pugna entre las distintas concepciones de la democracia cotidiana que, en algunos casos, se ha deslizado hacia la defensa de regímenes abiertamente autoritarios. Los



diagnósticos que conocemos sobre la evolución de la transparencia en los estados y los municipios son tan elocuentes como la conducta de sus gobernantes. Y lo cierto es que, a pesar de las reformas constitucionales de 2007, los avances regionales en esta materia –como en casi todas las demás– todavía siguen dependiendo en mucho de las convicciones políticas de los gobernadores. Detrás de esos hechos hay una historia todavía pendiente de escribir sobre el caudal de resistencias que han sufrido los órganos garantes de la transparencia en los estados y de las muy diversas estrategias que han seguido algunos gobiernos estatales y locales para negarse a la apertura, incluyendo la captura política de sus integrantes, la asfixia de sus presupuestos y hasta las amenazas y las presiones políticas directas sobre su vida y patrimonio.

Con todo, durante la primera década de vida del IFAI se ha consolidado una nueva forma de entender el ejercicio democrático de la autoridad pública que no existía al concluir el siglo XX. Una versión forjada a partir de la expansión creciente y sistemática del derecho a saber que, a pesar de todo, ha permitido concebir el principio de una etapa diferente del proceso de cambio democrático en México, sobre la base de una conciencia cada vez más extendida sobre la importancia del espacio público, la salvaguarda de los derechos fundamentales y la ética de la responsabilidad de los poderes públicos.

#### IV

Termino así con una nota de carácter normativo: la ética pública indispensable para dotar de contenido al ejercicio cotidiano de la democracia debe dejar de ser una reflexión abstracta sobre los valores que podrían mejorar la convivencia, para volverse una ética aplicada: la que falta para consolidar la democracia. Una ética de las conductas efectivamente realizadas por quienes ostentan cargos de representación política y por quienes ejercen los recursos y los medios que la sociedad ha puesto en sus manos de distintas formas (mediante elecciones o a través de los procedimientos utilizados para designar a los funcionarios del Estado) y, a la vez, una ética de la sociedad y de los individuos en sus

relaciones con todos los demás. La ética aplicada a la que me refiero no debe prescindir del análisis de esas conductas a la luz de los valores de la convivencia, ni de su sanción –por vías morales y también jurídicas– en función de la responsabilidad pública que cada quien ostenta, del ensanchamiento del espacio público y de la defensa más escrupulosa de los derechos fundamentales que están en la base de la convivencia pacífica a la que aspiramos.

Pero la vertiente que me interesa subrayar ahora es la que se refiere, en particular, a quienes asumen la representación política de los demás o actúan, a través de los puestos públicos que ocupan, para servir a los demás. La ética pública que se vincula al ejercicio del poder político o de la autoridad administrativa que la sociedad entrega a sus representantes y a sus funcionarios, pues es en estos casos donde la necesidad de reivindicar los valores de la convivencia democrática se vuelve literalmente vital. Y en nuestra sociedad, hay razones de sobra para subrayar la importancia de esa ética aplicada, pues aunque el país ha vivido ya un cambio de régimen político, todavía no es evidente que ese tránsito haya conducido a librarnos de nuestras ataduras del pasado, ni a la consolidación de gobiernos capaces de honrar la ética de la responsabilidad, de comprometerse con el ensanchamiento del espacio público –en su sentido más amplio–, de defender a toda costa los derechos conquistados o de rendir cuentas completas de sus actuaciones. A pesar de los avances innegables, hay todavía un amplio trecho entre las prácticas gubernativas en vigor y la ética pública que reclama la vida democrática.

Aprendimos a distribuir la representación bajo principios democráticos, pero no hemos garantizado que el ejercicio de esa representación se traduzca en gestiones igualmente democráticas. Logramos que el voto ciudadano fuera la regla de oro para asignar y distribuir poder, pero todavía no conseguimos que tras el voto se mantenga intacta la voluntad de los ciudadanos en el ejercicio cotidiano de nuestros gobiernos. La transición significó el paso de un régimen autoritario a un sistema de partidos que no sólo se disputan los turnos para gobernar sino que se

contrapesan desde los poderes públicos. Pero no hemos logrado que esa nueva forma de distribución y equilibrio entre poderes y partidos se convierta en el ejercicio cotidiano de la democracia.

Para lograrlo, tengo para mí que la primera tarea a seguir es la recuperación de la ética de la responsabilidad, de la que advirtió Max Weber hace ya casi cien años: una ética de los resultados y del compromiso político de los representantes con las consecuencias de las decisiones tomadas. Una ética práctica y verificable. No un conjunto de recomendaciones vacías de contenidos y propósitos, sino una ética de la responsabilidad sobre las decisiones y sobre las razones para tomarlas. Responsabilidad de los representantes sobre lo que hacen y dicen –o sobre lo que no hacen o no dicen–, y sobre las consecuencias de lo que hicieron o dijeron. Lo que a su vez reclama compromisos concretos y verificables de quienes ostentan la representación de los ciudadanos, no al final, sino desde el principio de sus gestiones. La ética de la responsabilidad es una ética de compromisos y una ética afincada en las consecuencias de esos compromisos. Y en este sentido, no debe confundirse con las argumentaciones que se emplean tras un periodo de ejercer la autoridad para justificar lo que pasó. No se colma con informes y discursos destinados a reinterpretar el pasado inmediato a la luz de una bandería o de una ideología, ni tampoco con explicaciones sobre lo que pudo haber sucedido pero no ocurrió. A la que me refiero no es a una ética de las justificaciones formuladas para seguir ganando votos ni tampoco a la que apuesta por los proyectos venideros y las promesas de futuro, sino a la que se hace cargo –como dije antes– de las conductas efectivamente realizadas: las que se prevén, las que se hacen cada día y, a la vez, las que producen efectos concretos sobre la calidad de vida de la sociedad.

Ahora bien: esa ética de la responsabilidad no puede realizarse sin una concepción completa del espacio público: del significado y los alcances de lo público. Y por supuesto, no sólo me refiero a las calles, las plazas, los caminos y los jardines que consideramos públicos –aunque también los incluya– sino a los atributos de ese adjetivo que define el sentido de la democracia como cosa pública. Como los definió Nora Rabotnikof:

lo público como lo común, lo que es de todos y por tanto no es de unos cuantos, de otros o de nadie; lo público como lo accesible y abierto, no como lo cerrado y excluyente; y lo público como lo conocido y verificable, no lo que se esconde o se oculta a las miradas de otros. Lo público no es propiedad de alguien ni tampoco es aquello que no importa a nadie: es de todos. No es público el secreto y la reserva. No es público el uso de medios que se emplean para privilegiar a algunos y dejar fuera a otros.

De modo que la ética pública reclama asumir la responsabilidad de hacer público, de veras público, lo público. La administración pública, el presupuesto público, los cargos públicos, etcétera: todos esos sustantivos que se adjetivan con la palabra público están llamados a honrar sus atributos: a ser de todos, accesibles y conocidos. Y de ahí también que toda apropiación privada del sentido de lo público sea, lisa y llanamente, un acto de corrupción. Negar los atributos de lo público para adueñarse de lo que debería ser común, para ocultar la información que habría de conocerse o para usar medios compartidos para beneficiar a unos y excluir a otros, son formas diferentes de la corrupción: negaciones de la ética pública a la que apelo.

Para completar este listado, sin embargo, todavía es necesario añadir que la ética pública aplicada ha de ser una ética basada en el respeto honesto y cierto a los derechos fundamentales que protegen a la vida: el derecho de los más débiles, como les ha llamado Luigi Ferragoli, cuya razón de ser es igualarlos con los más fuertes y más poderosos. Y uno de esos derechos fundamentales –tan relevante como el derecho a la vida o a la libertad de movimiento y expresión o a las garantías para reunarnos, a opinar o a tener propiedades sin que nos sean arrebatadas– es el derecho a saber: el derecho de acceso a la información que se produce en el Estado. Sin garantías explícitas de acceso a la información que se producen en los gobiernos, sería prácticamente imposible saber lo que sucede en ellos: saber qué decisiones toman, qué medios usan, qué razones les animan, qué procedimientos siguen y, sobre todo, qué consecuencias hay de todo lo que hacen y qué oportunidades se abren para detener, modificar o corregir los cursos de acción que están fallando.

El derecho a saber es una pieza clave de la ética pública de la que vengo hablando, porque la que interesa para consolidar la democracia no es una ética de la justificación sino de la rendición de cuentas. De ahí que ese derecho a saber –como el resto de los derechos fundamentales bien garantizados– constituya una condición sin la cual no sería posible honrar el adjetivo de lo público. He aquí, pues, el ciclo completo de la ética pública como una ética aplicada: la responsabilidad, el compromiso inequívoco con el espacio público y la garantía de protección de los derechos fundamentales.

Este conjunto de valores plausibles en sí mismos exige, sin embargo, la construcción de normas, sistemas y procesos concretos para llevarse a cabo. Exige la definición de políticas públicas definidas en función de esos valores, para garantizar que efectivamente se cumplan. O para decirlo de otro modo: la ética pública debe convertirse en rendición de cuentas. Y sin abandonar sus propósitos deliberativos y pedagógicos, ha de transitar también hacia un marco jurídico y asegurar sus medios institucionales y administrativos. Para ser una ética aplicada, ha de traducirse en una política pública capaz de producir un sistema completo, articulado y coherente. Una política de Estado destinada a consolidar el ejercicio democrático de la autoridad política. Y en ese sentido nos falta un largo trecho: hemos avanzado mucho en la construcción de valores compartidos, pero todavía no hemos conseguido que esos valores queden afirmados en políticas que se puedan evaluar, medir y corregir.

Por eso es necesario conseguir la mejor traducción práctica del propósito de rendir cuentas. Es decir, de lograr que la información, las responsabilidades y los medios atribuidos a quienes ostentan la representación política de la sociedad estén claramente alineados en un solo sistema y surtan efectos en la gestión de los gobiernos. No es la casuística ni los nombres propios o coyunturales lo que puede afirmar esa ética pública, y mucho menos las justificaciones que se hacen de cualquier manera para salir del paso, sino las normas y los procedimientos capaces de articular esas piezas que hoy están fragmentadas en el ejercicio del poder político, sin perder de vista en ningún momento que la rendición

de cuentas es al ejercicio de la autoridad, lo que el voto es a la asignación legítima de esa autoridad.

Para combatir esa fragmentación de normas, organizaciones y procesos hay que reunir y articular tres piezas principales: la primera –como ya se ha dicho– es la garantía plena del derecho de acceso a la información pública: la producción de información oportuna y pertinente, así como su salvaguarda en archivos confiables y su publicación completa y accesible. El derecho a saber y sus garantías es imprescindible para la construcción de esa ética pública aplicada. La segunda pieza es el monitoreo oportuno y la fiscalización técnica de atribuciones y recursos otorgados a quienes actúan en nombre de los demás. Pero ese monitoreo no puede darse si, a su vez, no existe una planeación clara ni una asignación exacta de recursos y responsabilidades públicamente verificables: se monitorea y evalúa lo que se conoce, no lo que se inventa sobre la marcha. Y finalmente, es preciso que haya normas y procedimientos legales para sancionar –para bien o para mal– la responsabilidad que fue asignada. Y eso supone, a su vez, tanto la identificación de responsables y responsabilidades como el establecimiento de procedimientos jurídicos válidos para hacer valer esa responsabilidad.

Sin información, sin planeación y sin sanción, la rendición de cuentas es simplemente imposible. Pero si la información afincada en el derecho a saber corre por un lado, la planeación –leída como la asignación de responsabilidades y de medios para poder cumplirlas– corre por otro, y el sistema de evaluación y de sanciones derivadas del incumplimiento corre por un tercero, resulta imposible la creación de un sistema articulado de rendición de cuentas. Y esto es exactamente lo que ha venido sucediendo: que no hemos completado la tarea y, sobre todo, que no la hemos articulado en un sistema coherente. Compartimos los valores, pero nos faltan los medios.

Termino ya con una idea que no quiero dejar suelta: el ejercicio democrático de la autoridad requiere también de ciudadanos más activos, mejor informados y más participativos, pues no todo depende

de los medios normativos e institucionales que produzcan los gobiernos. Imaginarlo así sería un contrasentido: una negación del principio mismo en el que se ancla la ética pública. He aquí el gran desafío de nuestras sociedades en este nuevo siglo: vencer los pecados capitales –si así se me permite llamarles– que agobian a nuestras sociedades en este siglo, sin abandonarnos al individualismo egoísta (ese vicio del híper modernismo que se nos vino encima). Los pecados capitales del nuevo siglo: la injusticia, la violencia, la corrupción, la prepotencia, la desigualdad, la negligencia y la discriminación. Para vencerlos, no basta con distribuir el poder democráticamente: hay que ejercerlo con sentido abierto y democrático. He aquí la enorme tarea que tiene por delante el IFAI, ese puente hacia el ejercicio cotidiano de la democracia.

# Municipio y derecho a la información pública en México

## El arte de no informar

*Tonatiuh Guillén López*

**El Colegio de la Frontera Norte**

Nota: Agradezco a la Mtra. Adriana López Acle Delgado, personal técnico de El Colegio de la Frontera Norte, su dedicado y profesional apoyo que permitió realizar el presente documento.

### **I. La piedra angular**

**E**l principio básico que guía al presente documento es el derecho político a acceder y conocer la información gubernamental, el cual debe tener la mayor amplitud y mínimas restricciones en las sociedades modernas, siendo su ejercicio una práctica fundamental para la democracia y pieza básica para el control democrático del Estado. Entre más amplio sea el acceso a la información como posibilidad jurídica e instrumentación operativa, tendrán más desarrollado este derecho y su capacidad para impulsar prácticas democráticas e, incluso, promover la calidad y pertinencia social de la gestión pública. Entre más limitada su práctica, evidentemente se empobrecen en igual proporción los derechos políticos, la calidad de la ciudadanía y, en general, se abre la posibilidad material para Estados y gestiones gubernamentales autoritarios.

Una democracia consolidada implica necesariamente una ciudadanía ampliada en derechos políticos. En el extremo, si un ciudadano tuviera únicamente el derecho de elegir a sus representantes en cada evento electoral, su ciudadanía se reduciría a un acto, realizado en pocos minutos, cada tres, cuatro o seis años. Estaríamos frente a una ciudadanía de un instante, literalmente. Por el contrario, una democracia desarrollada



supone ciudadanías extensas en derechos políticos, configurando redes y sistemas de interacción que constituyen al Estado, a sus instituciones y a su proceso de gestión. Para esta visión de mayor alcance y complejidad, el derecho a acceder a la información gubernamental es una pieza del sistema democrático, piedra angular de su arco, por sí misma insuficiente pero de enorme valor estratégico. Es un recurso político fundamental para trascender a la ciudadanía del instante y convertirla en ciudadanía de ejercicio diario, en cada entidad de la esfera gubernamental.

El rasgo universal de la ciudadanía, extensiva a toda persona, implica que los derechos políticos que la configuran sean efectivamente disponibles para cada una de éstas. No solamente como enunciado jurídico, sino además como posibilidad material, realizable sin mayores obstáculos. Es decir, para cada persona concreta deben corresponder derechos políticos igualmente concretos, disponibles materialmente en su entorno inmediato. De este conjunto, es posible que el derecho a la información gubernamental sea el más fluido para contribuir a la ciudadanía concreta, a su realización mediante el ejercicio cotidiano de esta capacidad política que, a su vez, contribuye a la consolidación del sistema democrático en cada poro social, siempre y cuando, por supuesto, sea una herramienta efectivamente al alcance de toda persona. Contribuye a evitar la “ciudadanía del instante” y avanza hacia una ciudadanía integral, diversa en derechos políticos y materialmente accesibles a toda persona.

## **II. Avance entre tensiones**

En México, el derecho a acceder y conocer la información gubernamental se consolidó a partir de la transición democrática y de las experiencias de alternancia política en los gobiernos, especialmente cuando ésta sucedió en el Ejecutivo Federal, en el año 2000. No obstante su evidente valor democrático –para los ciudadanos–, cabe añadir que no necesariamente toda alternancia ni las primeras experiencias de apertura política condujeron por sí mismas al desarrollo de estos principios, incluido el de transparencia en la gestión pública. Para las élites políticas, antes de la apertura y de la transición democrática, durante ésta o incluso en tiempos

recientes el derecho de acceso a la información gubernamental ha sido objeto de restricciones inerciales, en ocasiones severas, otras más sutiles, pero igualmente ha persistido el perfil restrictivo.<sup>26</sup>

La paradoja de nuestro tiempo es la persistencia de resistencias, junto con la ampliación del derecho y, sobre todo, de sus instrumentos para ejercerlo. De esta manera, en la actual coyuntura el debate ya no está en el principio y su reconocimiento por el marco jurídico, e incluso tampoco es una ausencia entre los parámetros del discurso político de estos tiempos. El acceso a la información y la transparencia son actualmente principios irreductibles y de amplísimo consenso, lo cual es de enorme valor civilizatorio. No obstante, se encuentran en continua tensión con la naturaleza del poder político y de no pocas decisiones en la esfera del poder y sus ámbitos, como de hecho sucede en todos los Estados del mundo.<sup>27</sup>

En consecuencia, en México los avances pendientes se localizan más en el terreno instrumental, es decir, en el conjunto de normas y de prácticas concretas que le convierten en un derecho accesible a cada persona, ante toda institución del Estado. En términos ideales, no debe existir complejidad ni mayor diferencia en el ejercicio eficaz de este derecho, con independencia del mapa institucional del Estado y su diversidad

---

<sup>26</sup> Las primeras experiencias de alternancia política en los municipios, a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, a pesar de haber sido acompañadas de amplias movilizaciones ciudadanas y de aspirar a gobiernos democráticos, no impulsaron prácticas de transparencia en la información pública ni promovieron el acceso a la información gubernamental. Una cosa son elecciones limpias y otra gobiernos transparentes; distinción clara desde entonces. En Ciudad Juárez, por ejemplo, el primer presidente municipal del PAN, Francisco Barrio Terrazas (1983-1986), al mismo tiempo que rendía un informe sobre su gestión, negaba otros datos públicos que hoy son de uso cotidiano: “Entiéndase bien, no daré a conocer los sueldos [de los funcionarios municipales], quizá en su momento, pero ahorita no... los sueldos son altos y dar a conocer la nómina sería un arma en manos de los opositores de la administración municipal, y no les daré armas para que me peguen”. *Diario de Juárez*, 12 de abril de 1985. Como es conocido, 15 años después Francisco Barrio fue titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (2000-2003) con el primer gobierno del PAN en la Presidencia de la República, después de haber sido gobernador del estado de Chihuahua (1992-1998) y actualmente es embajador de México en Canadá (2012).

<sup>27</sup> Elías Canetti. “El secreto está en el núcleo más interno del poder” en *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, México: FCE, 1996, p. 294.

interna. Sin embargo, la ciudadanía no tiene actualmente un escenario sencillo, sobre todo si se le aprecia desde la perspectiva de la persona que pretende hacerlo realidad para sí.

Por una parte, la historia misma de este derecho y su trayectoria hasta convertirse en un principio reconocido por el Estado y en objeto público compartido, no fue homogénea ni con el mismo ritmo en los tres órdenes de gobierno. La estructura federal del Estado tiene esta posibilidad, que en los hechos nos condujo a un cuadro como el siguiente, dicho en términos generales: a) un principio establecido en la Constitución general de la república y en las constituciones de los estados; b) ley federal y la correspondiente en cada estado; c) incluso reglamentos municipales en la materia (escasos). A pesar de sus elementos comunes, las anteriores piezas del mapa jurídico en realidad encierran una buena dosis de diversidad no necesariamente favorable al derecho y, sobre todo, a su práctica.

De esta manera, ante las instituciones del Ejecutivo Federal, el ciudadano tiene una vía determinada e instancias y procedimientos propios. Ante alguno de los ejecutivos estatales, el panorama tiene otras características, a pesar de los principios comunes. Y finalmente, en los casos que en algún momento se desarrollaron reglamentos en la materia, el cuadro adquirió rasgos adicionales. Un ciudadano cualquiera tiene entonces dos o tres vías diferentes para ejercer este derecho, considerando sus variantes jurídicas y procedimientos. No habría mayor problema si entre estos caminos existieran coherencia e igual eficacia; o mejor, que en el marco municipal el ejercicio del derecho a la información y la transparencia fueran más amplios que en los otros órdenes de gobierno. Sin embargo, no sucede así, pues tienen diferencias sustanciales y un orden de restricciones propio. Nominalmente, dadas las expectativas de la democracia en el ámbito local, que es más “cercana” entre ciudadanía e instituciones de gobierno, se esperaba que en la materia encontráramos las formas más desarrolladas de transparencia; pero la realidad es otra. En general, el balance positivo favorece al ámbito federal y de manera específica al marco jurídico e institucional que configura al IFAI, que ha resultado mucho más eficaz para esta piedra angular de la democracia, en comparación a estados y municipios.

No es objetivo del presente documento desarrollar el ordenamiento anterior, ni explicar sus factores. Sería materia del mayor interés y de un análisis complementario al presente documento. Simplemente lo dejamos indicado, como una referencia que apoya al estudio que se presenta a continuación, consistente en un “experimento” sobre la accesibilidad de la información gubernamental, dirigido al eslabón más débil de la cadena: la información pública de los gobiernos municipales.

### **III. La primavera municipalista y el verano pendiente**

Como ha sido indicado, el derecho a acceder a la información gubernamental y las prácticas de transparencia han sido una conquista de nuestra evolución democrática, pero no son logros en secuencia mecánica, ni estables de una vez y para siempre. A pesar de los importantes avances logrados, seguimos en ruta y además entre inevitables tensiones, que a pesar de todo han sido materia de una gestión progresiva que va acotando las inercias hacia el ocultamiento y el secreto, volviendo incluso explícitas las condiciones en que éste puede ser legítimo.

Los municipios y sus sociedades fueron actores decisivos de la apertura política y de la transición democrática en México, particularmente en la primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX. La esfera local se convirtió en base de amplísimas movilizaciones ciudadanas y creadora de nuevos cuadros políticos, convirtiéndose en fuente de nuevas estructuras y prácticas del poder. En gran proporción, esta dinámica innovadora condensó sus objetivos y metas alrededor de los procesos electorales y sus actores, así como en las instituciones y reglas para la regulación de su competencia. Muy poco de esta energía innovadora se trasladó a la esfera del gobierno municipal y a los procesos de gestión que permitieran una incidencia democrática.

Sin excluir que la dimensión administrativa de los gobiernos municipales evolucionó de manera muy relevante en el último par de décadas y, además, reconociendo un rol muy valioso de los municipios impulsando a las actuales relaciones intergubernamentales –con un efecto

descentralizador del Estado—, la dimensión de gobierno, en su sentido político, no evolucionó significativamente en los municipios. Persisten importantes inercias en esta materia, mucho más que en la esfera federal, actualmente caracterizada por contrapesos y regulaciones de mayor alcance. En este último aspecto, sigue siendo muy elevado el déficit democrático en los municipios del país, no obstante que sus elecciones puedan ser competidas, reguladas y transparentes.<sup>28</sup> La tarea de gobernar, sus actores, instancias y normas jurídicas, en esencia permanecen como hace décadas, a pesar de insertarse en escenarios políticos y sociales mucho más evolucionados.

Es pertinente destacar que los componentes instrumentales de la administración municipal sin duda se han desarrollado y ahora son más relevantes que hace dos décadas. Pueden contabilizarse por miles, literalmente, las experiencias de gestión innovadora, que sin embargo padecen la fragilidad del diseño institucional municipal, tanto en sus elementos políticos como en los administrativos.<sup>29</sup> De hecho, revisaremos adelante una de estas inercias, relativa a las capacidades de decisión de las presidencias municipales.

Por lo pronto, reiteramos que durante el último par de décadas los municipios reflejan escasa evolución política —en el proceso de gobierno— y crecientes capacidades operativas, en el sentido físico del término, que no terminan por trascender sus actuales limitaciones institucionales. Al inicio de esta etapa —con su primer par de lustros que pueden describirse como la primavera municipalista— emergieron valiosas experiencias de alternancia política, surgieron nuevos cuadros políticos y técnicos, se innovó la administración, se demandaron descentralización y reformas federalistas, se concluyó con la tradicional subordinación política de los ayuntamientos por los estados y la federación, entre otros cambios

---

<sup>28</sup> Tonatiuh Guillén López, “Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión”. En Andrew D. Selee y Leticia Santín (coords.) *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en los gobiernos locales mexicanos*. Washington, Woodrow Wilson International Center: Agora, 2006, pp. 133-162.

<sup>29</sup> El Premio Gobierno y Gestión Local es un observatorio excepcional sobre esta evolución de la esfera local (<http://premiomunicipal.org.mx/ee/>)

trascendentes. Sin embargo, poco evolucionaron los condicionantes políticos relativos al gobierno y a la dimensión política de la gestión pública; en general, el poder local no transformó esencialmente su estructura, a pesar de la mayor diversidad de actores.

La primavera municipalista no ha generado su verano, en esta dimensión política del gobierno local, lo cual puede apreciarse mejor si traducimos el argumento al escenario empírico. Retomamos dos elementos clave, que deliberadamente hicimos interactuar: las capacidades del Presidente Municipal para nombrar y remover a prácticamente todos los cuadros administrativos y, del otro lado, el derecho a acceder a la información gubernamental.

Entre las facultades características de la presidencia municipal se encuentra nombrar y remover libremente a los servidores públicos municipales, con algunas excepciones (un par de cargos o poco más) que debe acordar con el ayuntamiento.<sup>30</sup> Con esta disposición legal, claramente establecida en la normatividad y replicada por las tradiciones políticas a lo largo de décadas, es imposible construir una administración municipal estable, profesional, capaz al menos de conservar y desarrollar especialización y memoria de su actividad. Se pierde además coherencia con los ritmos del desarrollo y se impiden programas e iniciativas de mediano y largo plazo, que son los de mayor envergadura e impacto, presionando a que dominen iniciativas de escala pequeña y de ritmo circunstancial. Con cada cambio de administración se dislocan, además, programas en curso de todo género, incluso aquellos exitosos y de beneficio social, simplemente debido al arribo de nuevos responsables en las áreas. Y todos estos

---

<sup>30</sup> La legislación en los estados típicamente señala lo siguiente como primera facultad del Presidente Municipal: “Dirigir el gobierno y la administración pública municipal y proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero y del Oficial Mayor, así como nombrar y remover a los demás servidores públicos municipales”. Art. 38, *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa* (2008). Por su parte, la legislación michoacana establece como facultad: “Nombrar y remover libremente a los funcionarios municipales que le corresponda”, es decir, *todos*, menos los cargos de Secretario y Tesorero municipales. Art. 49, Fracc. XVI, *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo* (2003). Y así sucesivamente en los demás estados del país.

costos, plenamente conocidos y asumidos como “normales” por las élites políticas, son consecuencia de esa amplísima facultad de la presidencia municipal, que simplemente aplica lo que es mandato de ley. Por esta vía, cabe indicarlo con claridad, los partidos políticos no solamente obtienen los cargos de elección del ayuntamiento: también sus burocracias se apropian literalmente de las administraciones municipales.<sup>31</sup>

¿Puede hacerse una estimación cuantitativa de los costos implicados en esta facultad de las presidencias municipales? Sin duda. Como es evidente, para realizar esta evaluación se requiere de la información adecuada, la cual debe existir en las administraciones municipales. Formalmente, los datos requeridos para este propósito son de naturaleza pública, no implican necesariamente datos personales ni reservados, por lo cual son accesibles a cualquier ciudadano sin mayor restricción.

La parte experimental de este análisis se inicia precisamente aquí, con un ejercicio práctico del derecho a acceder a la información gubernamental generada y en posesión de las administraciones municipales. El experimento fue diseñado para establecer una comparación en la respuesta de diferentes gobiernos municipales, ante una misma pregunta, solicitada a un mismo tiempo. La solicitud de información correspondería a un primer diagnóstico sobre la problemática apuntada arriba, relativa a los costos que tiene para la administración municipal, la facultad de los presidentes para nombrar y remover a los servidores públicos, en los siguientes aspectos: número de personal removido; puestos que fueron sujetos de esta rotación, y costo económico por los pagos emitidos para el personal saliente.

Cabe añadir que el experimento no tuvo por objetivo central resolver con precisión los propósitos anteriores. El eje principal de análisis es, en realidad, el ejercicio del derecho a la información, considerando su accesibilidad, respuesta y calidad de la respuesta, ante un tema municipal de particular sensibilidad para las élites políticas, como es el explicado. Incluso si el

---

<sup>31</sup> El sistema profesional de carrera en las administraciones municipales, viejo tema de imposible instrumentación en las actuales condiciones normativas del municipio y específicamente obstaculizado por esa facultad excesiva de las presidencias municipales. Ver al respecto: Mauricio Merino (coord.) *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México: CIDE, SEDESOL, 2007.

experimento hubiera arrojado datos completos sobre esos costos para la administración municipal, el tema principal de este documento seguiría siendo el derecho a la información pública en el ámbito municipal. Sobre esto último se concentra la exposición que sigue.

#### IV. ¿Qué me preguntaste?

Con base en la facultad de las presidencias municipales para nombrar y remover libremente a prácticamente la totalidad de los servidores públicos,<sup>32</sup> las preguntas que se hicieron a los ayuntamientos seleccionados fueron las siguientes: “Entre la fecha de inicio del actual gobierno de este municipio y tres meses posteriores: a) ¿cuántas personas fueron liquidadas, despedidas o retiradas laboralmente de sus funciones?; b) ¿cuáles eran los puestos que ocupaban?; c) ¿cuál fue el monto de la liquidación, pago por retiro o cualquier otra remuneración económica que se les fue otorgado?”.

Las preguntas fueron dirigidas a todos los municipios capitales de los 31 estados del país y al gobierno del Distrito Federal, con la hipótesis de que son los más desarrollados administrativamente y entre los más relevantes políticamente entre el conjunto de este orden de gobierno. Las solicitudes de información fueron remitidas entre el 3 y el 4 de septiembre de 2012, casi en su totalidad. Se asumió que las entidades seleccionadas cuentan con más capacidad técnica y administrativa para recibir y responder la solicitud de información mediante un procedimiento a distancia: el correo electrónico y a través de su sitio de internet. La hipótesis consideraba, además, que se trataba de los gobiernos con más avance en las prácticas de transparencia y con mayor disposición a cumplir su obligación de responder a las solicitudes ciudadanas. En suma, la hipótesis de trabajo consideró que el conjunto de instituciones seleccionadas corresponde a la “vanguardia” de la evolución del gobierno y administración municipal en México, por lo cual el panorama resultante sin mayor dificultad podría

---

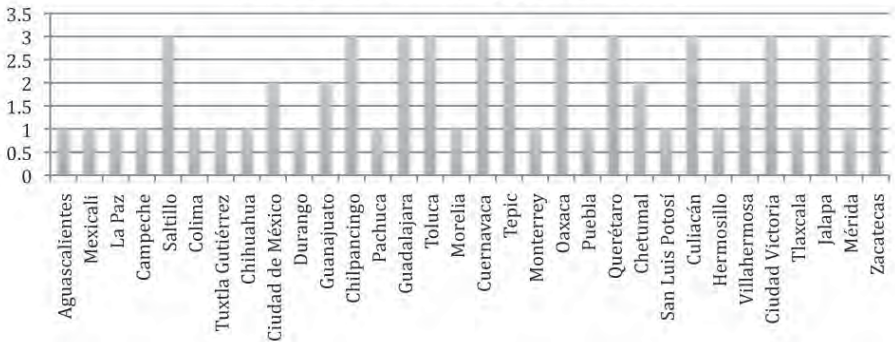
<sup>32</sup> El sistema profesional de carrera en las administraciones municipales, viejo tema de imposible instrumentación en las actuales condiciones normativas del municipio y específicamente obstaculizado por esa facultad excesiva de las presidencias municipales. Ver al respecto: Mauricio Merino (coord.) *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México: CIDE, SEDESOL, 2007.



ofrecerse como el punto más evolucionado de estos gobiernos en el país. Con estos antecedentes, iniciemos la revisión de los resultados.

En principio, hacer la solicitud de información, con independencia de su contenido, tiene sus propios retos. Unos derivan del diseño de la página de cada ayuntamiento, que no hace evidente la ruta para solicitar información o no tiene esta posibilidad directamente (hay que realizarlo por una vía paralela, como puede ser el sistema INFOMEX, en algunos casos); otros son relativos a requisitos y detalles de la solicitud, que la vuelven menos atractiva; o bien, simplemente, que el sitio se encuentre con dificultades técnicas en el momento de la consulta, justo en ese contenido de la página dedicado a los ciudadanos y a sus requerimientos de información. Considerando las anteriores y otras variables que la solicitud puede enfrentar, se hizo una valoración general sobre el procedimiento, la cual concluye que la mitad de las instituciones tienen un acceso “fácil” (16 casos), mientras que otra proporción importante (12 casos) tiene acceso “difícil”. Es importante hacer notar que las situaciones más “fáciles” se asocian con la disponibilidad del sistema INFOMEX en el sito del ayuntamiento.<sup>33</sup>

**En promedio, la solicitud de información fue Fácil (1), Medio Fácil (2) o Difícil (3)**



<sup>33</sup> Entre las recomendaciones obvias que se desprenden de este balance está la necesidad de ampliar los acuerdos entre el IFAI y los municipios para modernizar el procedimiento de las solicitudes de información, en especial estableciendo acceso desde los propios sitios municipales, además del portal IFAI. Adicionalmente, es necesario divulgar con más amplitud al sistema INFOMEX en sí mismo, pues no es un acrónimo conocido popularmente y tampoco sus funciones.

Una vez realizada la solicitud de información, haya sido “fácil” o “difícil”, la cuestión central son las respuestas. Y aquí es donde se encuentra el verdadero problema: el panorama demuestra que, en general, no existe una disposición para ofrecer respuestas por parte de estas instituciones ni de sus entidades responsables de proveer información a los ciudadanos. En algunos casos, simplemente no se sabe qué sucedió con la solicitud, pues ni siquiera se recibió alguna constancia de haber sido registrada por la entidad o bien no estaba habilitado el sistema correspondiente (estatus: “desconocido” en la tabla anexa); en otros, se registra la solicitud y se abre un periodo de espera de respuesta (estatus: “en proceso”, en la tabla anexa), que en muchos casos nunca llega, y finalmente, hay entidades que sí respondieron, con tres posibilidades: negando la información; entregándola de manera parcial; o excepcionalmente, dando la información correcta.

## TRAYECTORIA DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Entre el 3 de septiembre y el 15 de noviembre de 2012 (último “corte”)

ENTIDAD LOCAL	Registro Solicitud	Respuesta	Recurso de inconformidad
Aguascalientes	En proceso (3 Sep.)		
Mexicali	En proceso (3 Sep.)		
La Paz	Desconocido (3 Sep.)		
Campeche	En proceso (4 Sep.)	Se amplió plazo. Respuesta final “información no encontrada” (17 Oct.)	
Saltillo	Desconocido (3 Sep.)		
Colima	En proceso (3 Sep.)	Respuesta (18 Sep.) con datos incompletos.	Resultado recurso (17 Oct.): Respuesta SATISFACTORIA
Tuxtla Gutiérrez	En proceso (4 Sep.)	Respuesta (15 Oct.) “información inexistente”	
Chihuahua	En proceso (3 Sep.)		
Distrito Federal	En proceso (3 Sep.)		
Durango	En proceso (3 Sep.)	Respuesta (24 Sep.) información incompleta, no desglosada	
Guanajuato	En proceso (3 Sep.)	Respuesta (24 Sep.) SATISFACTORIA	
Chilpancingo	En proceso (3 Sep.)		
Pachuca	En proceso (3 Sep.)		
Guadalajara	Desconocido (3 Sep.)		
Toluca	Desconocido (3 Sep.)		

Morelia	En proceso (3 Oct.)	Respuesta (9 Oct.): información incompleta	
Cuernavaca	En proceso (4 Sep.)		
Tepic	Desconocido (4 Sep.)		
Monterrey	En proceso (4 Sep.)		
Oaxaca	En proceso (4 Oct.)	Respuesta (23 Oct.): asistir personalmente para acceder a la información	
Puebla	En proceso (4 Sep.)		
Querétaro	En proceso (4 Sep.)	Respuesta (26 Sep.): MUY SATISFACTORIA	
Chetumal	En proceso (4 Sep.)		
San Luis Potosí	En proceso (4 Sep.)		
Culiacán	Desconocido (4 Sep.)		
Hermosillo	En proceso (4 Sep.)		
Villahermosa	En proceso (4 Sep.)		
Ciudad Victoria	Desconocido (4 Sep.)		
Tlaxcala	En proceso (4 Sep.)	Respuesta (19 Sep.): no se conoce la información solicitada.	Resultado recurso (18 Oct.): se entregó la información solicitada.
Jalapa	Desconocido (4 Sep.)		
Mérida	En proceso (4 Sep.)	Respuesta (7 Sep.): no es posible dar trámite a la solicitud	Recurso pendiente de resolución (20 Sep.)
Zacatecas	En proceso (4 Sep.)		

De las 32 solicitudes, únicamente encontramos un caso, el municipio de Querétaro, que respondió en tiempo y con el contenido adecuado a las preguntas planteadas. De hecho, es la respuesta ejemplar que destaca en

este contexto generalizado de desatención a la obligación de informar que tienen los gobiernos. El cuadro muestra otros dos casos, Guanajuato y Colima, que también estuvieron cercanos a ofrecer una respuesta correcta, si bien en el segundo caso hubo que insistir mediante un recurso de inconformidad. También cabe referir al municipio de Tlaxcala, cuya primera respuesta fue completamente negativa,<sup>34</sup> si bien mediante el recurso de inconformidad entregó finalmente lo solicitado.

Es decir, casi la totalidad de las entidades gubernamentales seleccionadas no respondieron a las solicitudes, como está previsto por el marco jurídico constitucional y legislativo federal y local. Esta actitud negativa en la práctica niega el acceso a la información y obliga a un proceso de demanda adicional para el ciudadano, con lo cual se estrecha todavía más el ejercicio eficaz de este derecho. No obstante que los recursos de inconformidad sean relativamente sencillos de interponer, de igual modo es una segunda instancia que por sí misma desalienta el ejercicio de este derecho ciudadano. Sobre todo en las situaciones en donde tampoco es clara la ruta para la inconformidad, como es el caso en donde la solicitud misma no tiene constancia de haber sido recibida.

En una palabra, la “vanguardia” de las entidades locales, como asumió nuestra hipótesis de trabajo, finalmente es un conjunto de instituciones de gobierno que no ha avanzado de manera sustantiva en la materia. Domina en ellas la oposición a abrir su información. Solamente en cuatro casos, de 32 posibles, puede afirmarse que tuvimos respuesta; y de estos cuatro, únicamente en dos el procedimiento funcionó adecuadamente en su primera instancia, como debió suceder en los restantes.

---

<sup>34</sup> La negativa inicial que ofreció el ayuntamiento de Tlaxcala tiene una argumentación memorable: “1. Se desconoce a cuántas personas contratadas se rescindió de sus servicios, ya que no se encontró registro de cuántas integraban la nómina en la pasada administración. 2. De tal manera se desconoce los puestos que ocupaban. 3. Por lo consiguiente, se desconoce si fue el caso de que se haya rescindido de personal y si se les otorgó alguna liquidación.” Oficio firmado por el titular del Área Responsable de Información del Ayuntamiento de Tlaxcala, 19 de septiembre de 2012 (Expediente Número MTL/DG/UTAIP/076/2012).

Es importante notar que la “estrategia de desatención” de estas entidades locales se inicia con la solicitud de información y su procedimiento. Hay casos en donde simplemente no se habilita en las páginas de internet el icono o sección pertinente, ni se ofrece una ruta clara para el registro de la solicitud. En estas condiciones, como en el municipio de La Paz, finalmente no se tiene certeza siquiera de que la solicitud fuera recibida. En otros, en los que sí hay alguna confirmación de recepción, el prolongado silencio es una respuesta común, que puede continuar indefinidamente. Más de la mitad de las solicitudes que se emitieron quedaron en ese estatus, entre registradas o no, pero igualmente sin respuesta por la entidad aludida. Aparentemente, para el propósito de no informar, los gobiernos locales y el Distrito Federal han encontrado más beneficiosa la estrategia de no hacer explícita la recepción de las solicitudes.

Otra manera “creativa” de restringir el acceso a la información gubernamental es la diseñada por el municipio de Oaxaca, que no la niega, pero que invita al solicitante a presentarse personalmente en sus oficinas, en calendario perentorio, lo cual en la práctica anula el ejercicio del derecho, especialmente en condiciones en donde esta asistencia personal no es factible (como fue nuestro caso). O bien, se declara “inexistente” la información, como inicialmente hizo el municipio de Tlaxcala, o se le clasifica como “no encontrada” como sucedió con los municipios de Campeche y Tuxtla Gutiérrez. Una experiencia notoria en este páramo de negaciones es el municipio de Mérida, cuya respuesta a la solicitud incluso establece que la pregunta no corresponde con los términos de la ley en la materia, por lo que no puede ser atendida.<sup>35</sup> En este caso, por si

---

<sup>35</sup> El oficio de respuesta del municipio de Mérida establece: “dicha solicitud no comprende la consulta de documentos, la obtención de copias o reproducciones y la orientación sobre su existencia, de información de entidades gubernamentales. Por lo que con base en el artículo 6, de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, no es posible darle trámite a su solicitud. Además de que la referida Ley, no previene el diálogo o la formulación de preguntas entre la solicitante y el Sujeto Obligado (H. Ayuntamiento de Mérida.) Mérida, Yucatán, México a 07 de septiembre del año 2012”. Firma el titular de la Unidad de Acceso a la Información Pública (Solicitud con número de Folio: 7037012).

faltara algo, la segunda instancia de apelación ha demostrado ineficacia para resolver la petición de información.

Por otra parte, es de reconocerse que las preguntas de la solicitud implican una complejidad mayor de atención en la misma proporción que las dimensiones de los gobiernos locales. Como ejemplo de los puntos extremos, debe ser mucho más sencillo integrar una respuesta para el ayuntamiento de Colima que para el gobierno del Distrito Federal. No obstante, no es excusable que la salida sea ninguna respuesta, como hicieron entidades como el Distrito Federal, que se suma a ese amplísimo frente de instancias del Estado no dispuestas a la transparencia, como lo muestra esta experiencia práctica.

Adicionalmente, cabe advertir que no fue el propósito de nuestro experimento de solicitudes de información agotar todas las instancias que están previstas por el marco jurídico federal y estatal. La esencia de nuestra meta consistió en medir la disposición efectiva de las entidades locales para la apertura de su información, desde el escenario de un ciudadano cualquiera. El resultado, como es manifiesto, es desalentador. Lo evidente es la resistencia, ignorando a la misma solicitud o negando por procedimientos distintos la información solicitada. En la práctica, hemos avanzado muy poco en el ámbito de las entidades locales. De 32 solicitudes solamente tuvimos una respuesta destacada, la del municipio de Querétaro, que nominalmente debió ser la respuesta tipo en todos los casos consultados.

Un contexto institucional poco permeable para transparentar la información pública es sintomático de otras exclusiones de la participación ciudadana en los procesos de gobierno. Hay coherencia entre no informar y, del otro lado, no integrar realmente a la ciudadanía en el proceso de gobernar. Esa predisposición es además coherente con la inercia que empuja hacia la ciudadanía “del instante”, reduciéndola a un acto cada tres, cuatro o seis años. Dibuja con cruda precisión nuestro déficit democrático en los espacios locales y, en su propia escala, de los espacios nacionales del Estado y sus instituciones.

No informar es también compatible con la concentración extrema de decisiones políticas y administrativas en la figura de la presidencia municipal, haciéndola poco accesible al escrutinio ciudadano y difíciles para evaluar sus costos sociales y económicos. Si el acceso a la información gubernamental es piedra angular del sistema democrático, como se planteó al iniciar este documento, el arco de este sistema está incompleto todavía en México. El panorama reconstruido por nuestro experimento es una prueba clara de resistencias generalizadas entre burocracias políticas y las instituciones locales, las cuales no terminan por superar esta fase sobre la información pública, básica para el control e interacción democrática del proceso de gobierno.

Al final de las cuentas, no acceder a la información gubernamental es una manera eficiente para seguir preservando una distancia profunda entre las decisiones de gobierno y la participación ciudadana. A pesar de la positiva evolución del marco jurídico en la materia, su instrumentación sigue siendo deficiente, al prevalecer prácticas que en el fondo reproducen las inercias previas a estas innovaciones jurídicas. No tener información ahora es igual a no tenerla antes de las reformas legislativas en la materia. Es cierto que actualmente existen recursos jurídicos para confrontar las resistencias; no está en cuestión este valioso avance en la legislación de los estados y en el marco federal (si bien deben darse importantes pasos adicionales). Pero también es verdad que en la práctica el resultado puede ser un derecho sin ejercicio, como sucedió en la amplia mayoría de los casos objeto del experimento realizado. Ahora incluso con la negativa fundamentada en alguna ley estatal de acceso a la información pública, como respondió el Ayuntamiento de Mérida, por ejemplo. El arte de no informar puede ser hoy de mayor refinamiento y sofisticación que en los tiempos políticos previos a la transición democrática de México.

## **V. Epílogo: el panorama de las respuestas**

La atribución de las presidencias municipales de nombrar y remover libremente a prácticamente la totalidad de los servidores públicos



municipales, la cual intentamos medir también con el ejercicio de acceso a la información, sigue siendo un área de investigación crítica y un desafío pendiente entre las reformas necesarias para modernizar a la institución municipal. La información recopilada no es suficiente para delinear un panorama con un mínimo de representación, debido a la mínima información proporcionada por los municipios seleccionados y por el gobierno del Distrito Federal.

Adicionalmente, debe considerarse que esta atribución de los presidentes municipales no solamente se ejerce en el momento del arribo de una nueva administración, sino además durante su curso e incluso al cierre de la misma. Un escenario más completo sobre la problemática requiere analizar estos tres momentos de las gestiones municipales, considerando en especial que hay estados cuyas administraciones municipales liquidan a alguna parte importante de su personal –directivo, especialmente– al término de sus periodos, dejando el escenario más abierto para la administración entrante.

Las pocas respuestas recibidas permiten al menos ilustrar el importante y brusco movimiento que experimentan las administraciones municipales, con cada nuevo ayuntamiento y su flujo de entradas y salidas de funcionarios y personal administrativo en general. Con cada ciclo se genera una pérdida muy importante –y de compleja medición– en la especialización acumulada, la experiencia, la memoria administrativa y en los programas y acciones que se interrumpen. Éste es el componente más grave y de grandes dimensiones que experimentan las administraciones municipales y, por consecuencia, las sociedades municipales y su desarrollo.

En calidad de panorama indicativo del problema, revisemos simplemente el número de empleados que son retirados con el cambio de administración, los cuales corresponden en una proporción mayor a los cuadros directivos, en todas las escalas. En el caso de Querétaro, en los tres primeros meses de la nueva administración municipal fueron dados de baja 640 empleados, con un costo financiero cercano a los 66 millones de pesos. Habrá que

comparar estas cifras con el total de la plantilla de esta administración y con su presupuesto, pero por lo pronto la cifra indica un giro de enormes proporciones, el típico del ciclo municipal con el que casi todo vuelve a empezar, literalmente. El municipio de Durango, por su parte, reportó 168 bajas de personal, con un costo de 3.4 millones de pesos, aproximadamente, lo cual financieramente puede no ser relevante; no es así el balance en lo que toca al capital humano retirado de la gestión local. En Guanajuato el número de personal retirado fue de 47 personas, en los primeros tres meses de la gestión, con un costo cercano a los 6.5 millones de pesos. En Colima, 32 bajas, con un costo de 187 mil pesos; Tlaxcala, por su parte, reportó 18 bajas, con ningún costo económico. Será necesario complementar esta información al menos con las bajas y liquidaciones realizadas en el par de meses previo a la conclusión de las administraciones y, además, con los movimientos de personal que también suceden en su curso.

Por lo pronto, considerando los datos anteriores, si bien el impacto financiero inmediato puede no ser tan significativo –asumiendo que la información proporcionada es verídica– lo que queda claro es que el costo mayor se condensa contra la gestión municipal, en su calidad, capacidad de continuidad y en la imposible construcción de una administración efectivamente profesional. En el fondo, el costo es para el desarrollo local y sus sociedades, sujetas así a dinámicas circunstanciales y de cortísimo plazo, sin las herramientas efectivas para diseñar y construir un futuro con objetivos claramente trazados. Quien pierde es la nación, al final de cuentas: en los elementos materiales de su desarrollo social y económico; en la calidad y consolidación de la democracia, cuando los derechos políticos no tienen una eficaz instrumentación, como todavía sucede con el más esencial y aparentemente simple: acceder a la información pública.



# Transparencia en las organizaciones de la sociedad civil

*Clara Jusidman Rapoport*

## Introducción

México es un país con un escaso desarrollo de organizaciones ciudadanas independientes respecto del Estado. No obstante la existencia en las culturas originarias de arraigadas tradiciones de organización para el bien comunitario como el tequio y los tatamandonos y de la existencia de modalidades de propiedad comunal y colectiva de la tierra y de los recursos naturales como el ejido y los terrenos comunales, el desarrollo del México mestizo adoptó una cultura que privilegia la propiedad privada, los derechos subjetivos y el desarrollo individual. Esta inclinación por una cultura individualista ha sido alentada en los últimos 30 años en razón del enfoque neoliberal que ha prevalecido en las políticas gubernamentales, mismas que han puesto énfasis en la salvaguarda de las libertades individuales y del mercado sobre los intereses colectivos.

Adicionalmente, la rapidez y la naturaleza de la urbanización de los últimos 30 años contribuyeron a la ruptura de los entramados comunitarios rurales y barriales profundizando la baja densidad organizativa que existe en el país.

Pero posiblemente el mayor obstáculo al desarrollo de organizaciones ciudadanas autónomas y de una cultura asociativa, entendida como la capacidad de grupos de ciudadanos de actuar conjuntamente en favor del bien común, se relaciona con el tipo de control político, económico y social ejercido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los 70 años que controló el gobierno federal. Bajo una concepción corporativa del poder, durante todos esos años cualquier intento de desarrollo organizativo era incorporado al partido y cuando esto no era aceptado por los ciudadanos organizados se les combatía, se les dividía

o finalmente se les destruía. Varias organizaciones y movimientos sociales tuvieron que vivir y desarrollarse en la clandestinidad cuando buscaban defender o reivindicar derechos de colectivos humanos como los de indígenas, campesinos, maestros, médicos y estudiantes, pues representaban cuestionamientos profundos a la forma de ejercer el poder y a la elevada concentración de la riqueza en el país y, por lo tanto, ponían en riesgo el statu quo.

Sumado a lo anterior, los sistemas clientelares desarrollados por muchos líderes sociales y políticos llevaron a una creciente desconfianza de las personas cuando eran convocadas a organizarse para reivindicar derechos de distinto tipo, pues temían ser utilizadas para los fines de promoción política y enriquecimiento de los líderes promotores.

Bajo estas circunstancias, los mexicanos confían esencialmente en sus familias para atender y resolver problemas de la vida cotidiana.

Aún en la actualidad, las relativamente pocas organizaciones ciudadanas que operan en el país, fuera de los partidos políticos, los grandes sindicatos y algunas organizaciones empresariales, son desconocidas por la población e ignoran su importancia para la vida democrática.

Por su parte, la mayoría de los partidos políticos y los gobernantes no reconocen la existencia de organizaciones ciudadanas autónomas, cuestionan su representatividad y legitimidad, desconfían de ellas porque las perciben como competidoras y críticas en el espacio público, o bien, en el mejor de los casos y especialmente durante las administraciones del Partido Acción Nacional (PAN), las consideran como operadoras alternativas y baratas de servicios públicos para la población.

Hevia y García (2009) sostienen que la visión hegemónica desde el gobierno es definir a las organizaciones como órganos auxiliares y como intermediarias, más que como entidades autónomas que aportan a la gobernación democrática. Señalan que las leyes promovidas

hasta ahora relacionadas con las organizaciones de la sociedad civil destacan “una doble clasificación de las organizaciones. Por un lado, se fomenta su participación en instancias de deliberación en diversos niveles, como el de participar en la contraloría social y en consejos consultivos, constituyendo así sujetos políticos en el más amplio sentido, especialmente cuando se analiza el Plan Nacional de Desarrollo. Pero al mismo tiempo, se fomenta la idea de las organizaciones como órganos auxiliares por su carácter de intermediarias entre los pobres y vulnerables y el gobierno”. Las organizaciones civiles sólo reciben apoyos en su carácter de intermediarias con los sujetos que sí requieren de la intervención estatal, que es sujeta de atenciones gubernamentales (pobres y vulnerables). Lejos de fomentar el asociativismo cívico, las iniciativas y propuestas de leyes relacionadas, van encaminadas a establecer controles y mecanismos de vigilancia y supervisión para mantener una sobre-regulación en aquellas organizaciones que buscan ser formales (F. Hevia, 2012 y S. García, 2005).

Se constata en México una historia de cooptación, desintegración, división y combate de las organizaciones que confrontan al poder o que proponen soluciones alternativas respecto de ciertos problemas locales o nacionales. Existe además, incompreensión de un sector de intelectuales y académicos respecto del interés de ciudadanos por organizarse de manera autónoma para defender una agenda o causa colectiva; muchos de ellos sostienen que toda acción colectiva pública se asume como una acción política y se colige entonces que si los ciudadanos desean participar en el debate sobre el destino del país, deberían integrarse a los partidos políticos.

De este modo, en México existe un ambiente general poco propicio para el desarrollo de la asociatividad ciudadana autónoma, lo que conlleva a una sociedad civil muy débil, muy dispersa, poco articulada y en permanente riesgo frente a los intereses económicos y políticos existentes y, actualmente, incluso frente a los poderes de hecho que han surgido en los últimos años. Al ser un sector débil enfrenta riesgos ante la exigencia de mayor transparencia en una sociedad donde domina la

cultura de la ilegalidad y el imperio de la ley es sumamente débil. Se piensa que al divulgar información sobre la organización se pone en peligro su permanencia o la integridad de sus miembros.

Sin embargo, la enorme confusión que existe sobre qué y quiénes son organizaciones de la sociedad civil permite que algunas personas aprovechen esa confusión para encubrir negocios ilícitos y se beneficien del acceso a recursos, apoyos públicos y de donantes privados. Los casos más notables de este tipo han surgido de organizaciones de asistencia privada que al amparo del poder cometen abusos y desprestigian al sector de las organizaciones de la sociedad civil. Casos que destacan son los relacionados con la “Fundación Vamos México” creada por Martha Sahagún de Fox y con el destino de una asignación de 30 millones de pesos del presupuesto federal a PROVIDA.

En un contexto de ausencia de Estado de derecho, escaso desarrollo del asociacionismo, gran desconocimiento de la sociedad mexicana sobre la existencia y objetivo de las organizaciones y movimientos sociales y civiles y, como consecuencia, la gran desconfianza hacia las organizaciones existentes, este artículo aporta una reflexión sobre la viabilidad de desarrollar una cultura de transparencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y algunas notas sobre el estado del arte en la materia.

En un primer apartado se examina el concepto de sociedad civil y de los diversos tipos de organizaciones que la constituyen; el segundo contiene un análisis del tipo de información que sería posible y necesario poner a disposición de los diferentes interesados en el quehacer de las organizaciones según la naturaleza de éstas; el tercero incluye una revisión de los avances que se tienen hasta la fecha en materia de transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en el país; el cuarto analiza los resultados encontrados en 50 organizaciones mexicanas a través del análisis de sus páginas electrónicas, y el quinto expone brevemente algunos recursos internacionales sobre buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas de OSC.

## 1. La sociedad civil y la naturaleza de sus organizaciones

El concepto de sociedad civil continúa siendo un concepto polisémico y se utiliza para incluir a todos los ciudadanos organizados que actúan en la esfera pública fuera de las estructuras de gobierno y de las estructuras del mercado (S. García, 2005). En ocasiones, sin embargo, se entiende como incluyente de todos los miembros de la sociedad que no pertenecen a la sociedad política ni a la sociedad mercantil.

En la primera acepción se trata de ciudadanos organizados que actúan en la esfera pública en busca del bien común, pero que no buscan el poder, beneficios personales, ni se adscriben a un partido político ni persiguen fines de lucro.

Para Jürgen Habermas, la sociedad civil tiene dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema y, por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales y vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados (Flyvbjerg, Bent, 1999).

Para Alexis de Tocqueville la “sociedad civil” se identifica con el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que fungen como mediadores entre los individuos y el Estado.

La sociedad civil también es entendida por algunos autores como todas las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, incluyendo a partidos políticos, organizaciones religiosas, sindicatos, organizaciones de empresarios, de profesionistas, civiles, asistenciales, deportivas, culturales, sindicatos y a los movimientos sociales.



Para Olvera (2001) las asociaciones que forman parte de la sociedad civil se organizan respecto a dos principios de acción colectiva: la autonomía y la autolimitación:

- 1) La autonomía se refiere a la abierta diferenciación (que hacen los actores sociales) respecto del Estado y el mercado. Se reclaman independientes del sistema político en tanto que no se asimilan a la lógica de lucha por el poder, ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos políticos. Aceptan la pluralidad y su relación con el sistema político es de cooperación y crítica. Respecto del mercado son igualmente autónomas, puesto que estas asociaciones no persiguen actividades de lucro y más bien se orientan a controlar los excesos y efectos negativos de la operación de los mercados.
- 2) La autolimitación marca un nuevo paradigma en la acción colectiva, puesto que establece que el fin y los objetivos de las acciones no se guían por la búsqueda del poder o a la integración del Estado. La acción estaría más bien orientada a la reforma radical de la vida pública.

Esta definición excluiría de la sociedad civil a los partidos políticos donde los ciudadanos se organizan para aspirar al poder y a todas aquellas organizaciones que no se orientan a incidir en la vida pública.

En este sentido, para Olvera la sociedad civil mexicana está formada por asociaciones de carácter económico-gremial, asociaciones de matriz religiosa; organizaciones civiles, organizaciones culturales, deportivas y recreativas, asociaciones urbanas de tipo gremial; movimientos y asociaciones de comunidades indígenas.

Para García (2005), en la medida en que las organizaciones orientan su acción hacia objetivos de carácter colectivo, desarrollan su actividad en el ámbito de la solidaridad, coadyuvan mediante su acción a la aplicación de políticas públicas y –algunas de ellas– pretenden influir en una discusión abierta en el espacio público, forman parte del campo de las organizaciones de la sociedad civil.

Hevia y García (2009) retomando al PNUD<sup>36</sup> señalan que en términos normativos, el asociativismo, es decir, la capacidad de grupos de ciudadanos de actuar conjuntamente a favor del bien común, es una de las características que comparten sociedades con sistemas democráticos más estables y con menores grados de desigualdad. El fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil no sólo resulta un beneficio para los mismos ciudadanos que forman parte de estas asociaciones, sino también fomenta el desarrollo, disminuye la desigualdad y promueve mejores niveles de bienestar social.

## **2. La transparencia en el heterogéneo mundo de las organizaciones de la sociedad civil**

Las organizaciones de la sociedad civil en México conforman un conjunto heterogéneo y plural de instituciones y movimientos sociales en razón de las actividades que realizan, su ubicación en el espectro ideológico, las agendas que promueven, las poblaciones a las que sirven, sus coberturas territoriales, sus formas de organización y sus vínculos con redes, dependencias e instituciones públicas, promotores y donantes locales y externos.

Para octubre de 2012, en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil que lleva a cabo el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) como resultado de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)<sup>37</sup>, se encontraban registradas 18,981<sup>38</sup> organizaciones. De acuerdo con el domicilio fiscal que declararon 3,882 están en el D.F., 1,427 en el Estado de México,

---

<sup>36</sup> PNUD 2004; Ministerio de Planificación de Chile, 2001.

<sup>37</sup> La Ley define en su artículo 5 a las organizaciones de la sociedad civil enunciando las actividades que serán fomentadas. Incluye 19 actividades entre las que se encuentran la promoción del deporte, de la salud, de la cultura, del arte, de la asistencia social, así como la defensa y promoción de los derechos humanos, el desarrollo comunitario, la promoción de la equidad de género, entre otras.

<sup>38</sup> Al 11 de octubre de 2012. Cabe aclarar que en este Registro se incluyen instituciones como el Comité Olímpico Mexicano (COM) cuya operación es financiada esencialmente con recursos del presupuesto público.

1,363 en Veracruz y 1,055 en Oaxaca, que son los cuatro estados con mayor número de organizaciones. En el otro extremo, Baja California Sur, Colima, Campeche y Nayarit, son los estados con un registro de entre 118 y 180 asociaciones.

En cuanto a las actividades que más organizaciones declaran llevar a cabo se encuentran las de: Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico (7,321), fomento de acciones para mejorar la economía popular (5,4039), cooperación para el desarrollo comunitario (4,180), asistencia social (3,661), promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias (3,542), y prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realizan actividades objeto de fomento de la Ley (3,514). Hay dos organizaciones que declaran realizar actividades en materia de promoción y defensa de los derechos de los consumidores y sólo 18 realizan actividades que promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

Al examinar las posibilidades de avanzar en la transparencia de información en relación con sus actividades y proyectos, así como de su gestión y organización, la heterogeneidad que las caracteriza influye en sus capacidades reales para hacer accesible su información en razón de su nivel de profesionalización, su tamaño y los recursos que manejan. Con frecuencia la falta de recursos económicos y profesionales les impide tener páginas en medios electrónicos, generar informes periódicos, llevar una contabilidad cuidadosa o, incluso, atender solicitudes de información.

Igualmente, ante el creciente deterioro del Estado de derecho en México y al trabajar varias de ellas en actividades que tienden a defender los derechos de la población de los excesos de los poderes del Estado, del mercado y crecientemente de los poderes de hecho, entran en riesgo al dar a conocer públicamente, por ejemplo, el origen de los recursos que las sostienen, así como los nombres de las personas que las integran o las gobiernan o de las redes de organizaciones con las que se vinculan. No es poco frecuente ahora que archivos y bases de

información de las organizaciones y de activistas cívicos sean sustraídos o intervenidos ilegalmente. Asimismo, las oficinas de organizaciones civiles periódicamente son saqueadas y vandalizadas. Particularmente los defensores de derechos humanos, entre ellos el gremio de periodistas, se ha convertido en un grupo en riesgo acosado y amenazado que incluso registra un elevado número de desapariciones y asesinatos.

Sin embargo, la necesidad de avanzar en la mayor transparencia de las organizaciones de la sociedad civil se fundamenta en varias razones:

1. Son actores en la esfera pública e instancias de interés público.
2. Son susceptibles de recibir y operar recursos del erario público y donaciones privadas y, por lo tanto, debe haber transparencia en el manejo que hacen de esos recursos.
3. Algunas reciben cuotas o aportaciones de sus integrantes por lo que deben informar a estos de la administración y el uso que hacen de las mismas.
4. Pueden ser convocadas a participar en instancias públicas de deliberación y/o realizan acciones de incidencia en políticas públicas, por lo que su legitimidad en el ámbito, grupo o tema en el que participan debe estar fundada en información pública.
5. Algunas se responsabilizan de la operación de servicios a poblaciones en situación de vulnerabilidad, por lo que sus capacidades y conocimientos para atender y respetar los derechos de esos grupos deben ser objeto de información pública.
6. Algunas ofrecen servicios sociales de educación, atención, desarrollo, cuidado, salud y alimentación por iniciativa propia o por delegación de los gobiernos, por lo que debe haber evidencia pública de sus capacidades para ofrecer con dignidad esos servicios a terceros.
7. Participan, externan opiniones, posicionamientos y realizan campañas en los medios de comunicación.

En síntesis son tres los campos en donde el acceso a la información de las organizaciones civiles resulta fundamental: a) origen y destino de los

recursos que operan cuando provienen de fuentes públicas y de donaciones privadas; b) legitimidad para participar en el desarrollo de políticas públicas, participar en instancias de deliberación y emitir opiniones en los medios de comunicación, y c) capacidades, conocimientos y experticia para ofrecer servicios sociales dignos a terceros o a sus propios afiliados.

Un marco conceptual que resulta de gran utilidad para clasificar el tipo de organizaciones de la sociedad civil cuyas obligaciones y cultura en materia de transparencia interesa analizar en este trabajo es el contenido en la publicación de la “Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro” del INEGI<sup>39</sup>. Este marco define en tres grandes grupos a las instituciones que ofrecen bienes o servicios no de mercado a los hogares, que no están controladas por el gobierno y que son entidades legales y sociales (ISFLSH)<sup>40</sup>. El primer grupo incluye a las organizaciones que benefician directamente a sus propios miembros; el segundo comprende a quienes benefician a terceros, mientras que el último proporciona servicios colectivos de diversa índole (INEGI 2012, pp. 7 y 8).

1. El primer grupo identifica a las “unidades que llevan a cabo producción no de mercado, pero cuyos beneficiarios son plenamente identificados por medio de un padrón de miembros que pertenecen a la organización. Este tipo de asociaciones ofrecen bienes y servicios principalmente a los participantes de la asociación o bienes y servicios que son proporcionados regularmente de manera gratuita y que son financiados mediante una cuota de recuperación o de suscripción de los miembros regulares. Las asociaciones de consumidores, profesionales, científicas, religiosas, los sindicatos

---

<sup>39</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro en México, 2008-2010*. México: INEGI, 2012.

<sup>40</sup> Éstas son la base del estudio del Sistema de Cuentas Nacionales sobre las organizaciones no lucrativas, aunque el marco conceptual de Naciones Unidas amplía éstas a otras instituciones. Incluye otros tres tipos de instituciones sin fines de lucro: las del sector gobierno, las del sector financiero y no financiero y las de los hogares (cuando los recursos utilizados para actividades de defensa colectiva no se pueden diferenciar de los correspondientes al hogar).

y los clubes sociales, deportivos, culturales o recreativos, conforman esta primera clasificación”.

2. El segundo grupo está constituido por “aquellas instituciones organizadas principalmente con fines filantrópicos, de manera que los beneficios traspasan a la misma organización y sirven a aquellos hogares que requieren bienes y servicios no de mercado. Los recursos de tales organizaciones provienen de donaciones en efectivo o en especie de la población en general, de las empresas o del gobierno. El beneficio a terceros sin fines de lucro constituye, por tanto, el principal objetivo de estas unidades que asumen figuras jurídicas de Asociación Civil (AC), Institución de Asistencia Privada (IAP), Asociación de Beneficencia Privada (ABP) e Institución de Beneficencia Privada (IBP)” (INEGI 2012, p. 8).
  
3. “Un tercer grupo corresponde a las que proveen servicios colectivos. Ejemplos de tales organizaciones son las instituciones de investigación, que ponen a disposición de manera gratuita los resultados de sus tareas, los grupos ambientalistas, los partidos políticos, etcétera”. (INEGI 2012, pág. 8). Es posible que en este grupo queden incluidas las organizaciones que promueven y defienden derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y de grupos específicos de la población. Es decir, las que Habermas considera como el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos.

La clasificación señalada y contenida en la “Cuenta Satélite” resulta interesante, pues comprende a las organizaciones privadas sin fines de lucro y las clasifica de acuerdo con las poblaciones que se benefician de sus actividades.

Para fines del objetivo de este trabajo es indudable que el primer grupo integrado por organizaciones que prestan servicio a sus agremiados o

afiliados y en la medida que sus recursos deriven sólo de las aportaciones y cuotas de éstos, un derecho básico de sus asociados debería ser el acceso a la información sobre la forma en que se gestionan los recursos de la organización y los resultados que se obtienen en términos de beneficios a la colectividad participante. Estaría, entonces, en el ámbito de los derechos de esas colectividades la exigencia de transparencia y acceso a la información a este grupo de organizaciones. Sin embargo, las leyes tendrían que salvaguardar ese derecho de los agremiados o afiliados, dado que la experiencia señala que no ocurre así, como es el caso de los sindicatos, de las organizaciones religiosas o de las asociaciones de profesionistas.

Desde el aspecto de la legitimidad del tipo de asociaciones del primer grupo para participar en instancias públicas de deliberación, para incidir en políticas públicas o para emitir opiniones en los medios de comunicación, sería necesario un acceso más transparente y público de la información sobre su padrón de afiliados o asociados, la integración de sus órganos de gobierno, las redes de las que forman parte, el origen de sus recursos y, en su caso, su afiliación o dependencia con partidos políticos u otros grupos de interés, de manera que sea claro si sólo representan los intereses de sus agremiados o responden a intereses de otras organizaciones o instituciones.

La solicitud de información acerca de la capacidad y conocimientos que este primer grupo de organizaciones tiene para brindar servicios y exigir resultados de las actividades que realizan, nuevamente quedaría en manos de sus agremiados.

Respecto al segundo grupo, donde estarían incluidas las organizaciones filantrópicas y asistenciales que apoyan y/o ofrecen servicios a terceros, obligadamente tendrían que hacer transparente y accesible la información sobre la administración y uso de recursos cuando estos provienen del erario público o de donantes privados, como son los “fundadores” de las IAP, ABP o IBP. Así queda establecido en las leyes que rigen a estas

instituciones a nivel federal y en los estados<sup>41</sup>, donde operan Juntas o Institutos que vigilan su funcionamiento, designan a sus patronatos y protegen su patrimonio.

Generalmente, en esas disposiciones no están incluidas las organizaciones que brindan asistencia social pero que están constituidas como Asociaciones Civiles (A.C.). Estas asociaciones tendrían, sin embargo, que hacer transparente la información presupuestal y administrativa a sus donantes, si reciben recursos de terceros o del sector público.

Para participar con legitimidad en instancias de deliberación pública o en la incidencia en políticas públicas, por ejemplo las políticas y programas dirigidos a los grupos que atienden tanto las IAP como las A.C., que ofrecen servicios sociales a terceros sin fines de lucro, ya sean poblaciones en situación de vulnerabilidad u otras poblaciones, tendrían que demostrar, mediante información pública, que cuentan con la experticia, el nivel profesional y la actualización permanente de sus modelos de atención, así como con la capacidad profesional de su personal y voluntariado, y que han aplicado soluciones efectivas a las problemáticas de las poblaciones que atienden.

Pero la información más importante que debe ser transparentada por este segundo grupo de instituciones privadas sin fines de lucro para verificar el respeto a los derechos humanos de las personas asistidas, es la que muestre sus capacidades y conocimientos para ofrecer servicios dignos como son la calidad de sus instalaciones y equipamiento, sus modelos de atención y del personal –tanto contratado como voluntario–, la currícula vitae de sus patrones, consejos y directivos, así como información sobre los resultados que obtienen y las quejas y demandas que han recibido.

Finalmente, con respecto al tercer grupo de las ISLSH de la “Cuenta Satélite” para organizaciones sin fines de lucro del INEGI, que se refiere

---

<sup>41</sup> Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial*, septiembre de 2004 y las leyes estatales de asistencia privada y/o social.



a las organizaciones o instituciones que proveen servicios colectivos, para propósitos de esta reflexión podrían eliminarse los partidos políticos y los centros de investigación que ahí se incluyen<sup>42</sup>.

El tercer grupo de las organizaciones de la sociedad civil que proporcionan servicios colectivos incluiría, así, a todas aquellas que promueven y defienden agendas de distintos derechos de la población, que se enfrentan y tratan de acotar los abusos del poder gubernamental o del mercado, como es la defensa de los recursos naturales, de los pueblos indígenas, de la infancia y la juventud, de los derechos humanos civiles y políticos, de la democratización de los medios de comunicación, y de las mujeres, entre otros.

Las sociedades de corte autoritario son las organizaciones que mayores riesgos corren al transparentar y abrir su información al conocimiento público, y requieren del imperio de la Ley para exponer datos internos de su organización e integrantes, así como el origen y monto de sus recursos o proyectos. Sin embargo, cuando tienen interés en incidir en políticas públicas, participar en instancias de deliberación o emitir opiniones en el espacio público, sí tendrían que demostrar su legitimidad para debatir sobre ciertos temas por lo que deberían publicitar su experticia en el tema, los aportes que han hecho en investigación y formación de cuadros o manejo de casos, promociones previas de leyes y políticas públicas, aportes a la solución de problemas, reconocimiento público y su congruencia entre lo que promueven y la forma como actúan. En su caso, requerirían transparentar los convenios, dependencia o relaciones con partidos políticos, instancias de gobierno o grupos de interés, para verificar sus niveles de autonomía y autolimitación.

---

<sup>42</sup> El criterio señalado por varios autores de que las organizaciones de la sociedad civil no buscan el poder ni se adscriben a un partido político, eliminaría de la clasificación precisamente a los partidos políticos y a las organizaciones que estos han ido creando para acceder a fuentes alternas de recursos, que son de acceso restringido para los propios partidos por Ley. En el mismo sentido, es difícil asumir a los centros de investigación como organizaciones de la sociedad civil, aunque muchos pueden estar operando bajo la figura de A.C. y realizar sus investigaciones para ofrecerlas de manera amplia al público. Las definiciones de organizaciones de la sociedad civil de Olvera y de García citadas anteriormente, coincidirían con estos criterios.

David Brown y un conjunto de investigadores<sup>43</sup> mencionan cuatro tipos de legitimidad cuando las organizaciones desean participar en el desarrollo de políticas públicas: legitimidad moral, legitimidad técnica o de ejecución, legitimidad política y legitimidad legal.

Por lo expuesto, se coincide con García y Cobos (2005) cuando señalan que la transparencia y la rendición de cuentas que deben realizar las organizaciones civiles debe ser en algunos casos unidireccional, es decir, dirigida a los miembros de la organización, a los donantes, beneficiarios y a todas las personas que comulgan –activa o pasivamente– con la causa de la organización, y en otras multidireccional o integral, dirigida al gobierno, a las redes o confederaciones de organizaciones y a la sociedad en general.

La transparencia remite al mecanismo mediante el cual el escrutinio es posible y se hace efectivo poniendo la información al alcance de quien la solicite y, para efectuarlo, se pueden usar páginas en medios electrónicos, boletines, informes periódicos, conferencias y desplegados de prensa.

### **3. Experiencias de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas**

La discusión que prevalece en México es a quién corresponde hacer exigible la transparencia y, en su caso, la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Indudablemente cuando hay recursos públicos comprometidos en el trabajo de las organizaciones o cuando están en riesgo los derechos humanos de la población atendida por instituciones de asistencia privada, el gobierno tiene la obligación de solicitar información y garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas en cumplimiento de los instrumentos internacionales de los que forma parte.

Generalmente, las fundaciones y los grandes donadores privados recurren a mecanismos que obligan a la transparencia y rendición de cuentas

---

<sup>43</sup> Brown, David et al. "Practice Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World", Harvard University, citado por García y Cobos.

de las organizaciones beneficiadas con los recursos que les aportan. Queda, sin embargo, un amplio número de asociaciones que operan con pequeñas donaciones o con cuotas y trabajo voluntario de sus miembros, o que venden servicios a costos por debajo del mercado para subsistir. La tendencia en varios países es acudir a mecanismos de autorregulación con una muy baja intervención de los gobiernos.

Existen, en ese sentido, diversas experiencias de autorregulación de las OSC para su transparencia y rendición de cuentas y para reducir al mínimo la intervención estatal que puede ser inhibitoria del desarrollo del asociacionismo. Cobos y García (2005), en un interesante y muy completo artículo, hacen un recuento de las iniciativas existentes en varios países que se traducen en tres tipos de modelos: a) Códigos de conducta donde se establecen principios éticos para las organizaciones que se integran a una red o una confederación; b) Empresas u organizaciones especializadas que certifican y supervisan el comportamiento de entidades que voluntariamente se someten a su control y otorgan certificados, sellos de calidad o confianza, o bien reportes del desempeño, y c) Servicios de información, capacitación y consultoría sobre mejores prácticas.

Estos mismos autores identificaron cinco iniciativas desplegadas por las OSC en México para avanzar en una cultura de transparencia y rendición de cuentas:

- a) La primera se relaciona con el desarrollo y adopción de códigos de conducta, herramienta que ha sido promovida por el sector empresarial y sus organizaciones para alentar una cultura de responsabilidad social empresarial, ante las críticas recibidas de las organizaciones de consumidores. A partir de este tipo de instrumentos, el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) desarrolló el distintivo de Empresa Socialmente Responsable (ESR) que se otorga anualmente a las empresas que cumplan con 120 indicadores “divididos en cuatro aspectos: a) que cuenten con un código de ética, b) que tengan un programa de cuidado y protección del medio ambiente, c) que cuenten con programas

para elevar la calidad de vida de sus trabajadores, y d) que cuenten con programas de vínculo con la comunidad”. Fundación Merced también ha elaborado y promovido sus propios códigos de ética entre las organizaciones beneficiarias de sus fondos.

- b) El establecimiento de indicadores de institucionalidad. También CEMEFI ha desarrollado los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia para las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la asistencia, promoción y desarrollo social, como una guía para alcanzar estándares de excelencia institucional y transparencia.

Son 11 los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia que utilizan especialmente para instituciones que tienen el registro de donatarias: 1. Acta constitutiva registrada ante notario público; 2. Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como donataria; 3. Misión, visión y objetivos; 4. Domicilio y teléfono verificable; 5. Informe anual de actividades y resultados financieros auditados; 6. Consejo directivo o patronato voluntario cuyos miembros son distintos al equipo profesional; 7. Personal profesional contratado en nómina; 8. Voluntarios trabajando en los programas; 9. Más de tres años de operación, 10. Disponer al menos de tres fuentes de recursos; y 11. Reconocimientos públicos.

CEMEFI otorga una acreditación por escrito para las instituciones que cumplan los primeros cinco requisitos y alcancen nueve en total.

Ante un ambiente poco amigable para el desarrollo de las organizaciones civiles en México, para muchas resulta casi imposible alcanzar algunos de los indicadores usados por CEMEFI. Por ejemplo, en lo tocante a la autorización de donataria de parte del SAT, y a pesar de las modificaciones introducidas a la Ley del Impuesto sobre la Renta para facilitar y ampliar la cobertura de la obtención del registro de donataria autorizada, las organizaciones que se dedican a la defensa de derechos humanos enfrentan enormes dificultades para obtenerla. La contratación de personal por nómina y ajustada a las disposiciones de la legislación

laboral sólo puede ser cumplida por organizaciones que tienen aseguradas sus fuentes de ingresos en el mediano plazo, pues muchas trabajan a partir de proyectos anuales que, además, no les permiten sufragar el costo de una mínima estructura de organización. No hay fondos disponibles para el sostenimiento de la institucionalidad básica de las organizaciones. Los reconocimientos públicos son muy pocos, los obtienen las organizaciones fuertes que destinan recursos para obtenerlos y son bastante inaccesibles para la mayoría de las organizaciones.

- c) Definición de métodos de diagnóstico y autodiagnóstico. Las fundaciones europeas y norteamericanas han impulsado una mayor institucionalización y profesionalización de las organizaciones con las que trabajan y para tal efecto han promovido y apoyado ejercicios de diagnóstico de la institucionalidad y gestión de las organizaciones, con la participación de empresas e instituciones en la materia; esto incluye la sugerencia de medidas de transparencia y rendición de cuentas. Noviv, por ejemplo, apoyó el desarrollo de una herramienta auto diagnóstico para aquella organización, que no cuenta ni con el personal ni con los recursos para acudir a una consultoría externa.
- d) Operación de grupos de presión. Cobos y García describen una experiencia de integración de un grupo de organizaciones para cuestionar la asignación discrecional y arbitraria de recursos públicos a la organización PROVIDA quitándolos de otros programas. Además, PROVIDA destinó los recursos para hacer inversiones en la bolsa de Nueva York y para la adquisición de una serie de productos de lujo que nada tenían que ver con sus actividades. Este tipo de intervención se convierte en un ejercicio de contraloría entre organizaciones que compiten por fondos públicos y tratan de poner en evidencia la discrecionalidad en el otorgamiento de los mismos.  
Este tipo de acciones demanda la disponibilidad de recursos profesionales y financieros de las organizaciones que arman el grupo de presión y significa verificar el gasto de esos recursos.

Sirven para tener un precedente con el fin de evitar futuros actos discrecionales y obligan a hacer transparentes este tipo de operaciones.

- e) Establecimiento de directorios de acceso público. La creación de registros y directorios públicos, tanto oficiales como privados de las organizaciones, son un instrumento de transparencia útil para verificar la existencia, el funcionamiento y algunos datos básicos de las organizaciones. CEMEFI cuenta con un directorio. El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) lleva el registro de la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de OSC (CLUNI), que deriva de la ya citada LFFAROSC. El Sistema de Administración Tributaria (SAT) lleva el registro de donatarias donde informa del rubro en que fueron autorizadas, el objeto social y datos de localización de la institución y de su representante legal. También el DIF Nacional debería elaborar el Directorio Nacional de Instituciones Públicas y Privadas de Asistencia Social, previsto en la Ley de Asistencia Social (*Diario Oficial*, septiembre de 2004).

Ahora bien, a partir de la expedición de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el año 2004, se han desarrollado varias leyes estatales en la materia que consideran obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones. Asimismo, con la promulgación de la Ley de Asistencia Social en ese mismo año, se han modificado las antiguas leyes que regulaban las actividades de las instituciones de beneficencia y asistencia privada.

La concreción de los preceptos de la primera de estas leyes ha permitido algunos avances en los registros e información disponible sobre las organizaciones de la sociedad civil como es el registro de CLUNI (Clave Única de Inscripción), que fomenta la obligación de las organizaciones con Clave de entregar informes anuales y de rendir cuentas sobre los proyectos financiados con recursos públicos.

El artículo 7 de la Ley Federal de Fomento, en las fracciones citadas a continuación relativas al tema de transparencia, obliga a las OSC a:

IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;

V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;

VI. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas.

No se han verificado avances iguales en la aplicación de la Ley de Asistencia Social, que es una ley excelente que define claramente una política y un sistema de asistencia social. Esta ley lamentablemente es letra muerta y el DIF y la Secretaría de Salud han sido omisas en el cumplimiento de la misma. Posiblemente su puesta en práctica significaba un fortalecimiento de las instituciones del Estado responsables de la política de asistencia social, en un momento en donde la estrategia del gobierno federal era precisamente continuar con la destrucción y la mediatización de las instituciones estatales para desregularizar y ampliar las libertades del mercado y del sector privado.

En esa ley se definen como obligaciones de las instituciones de asistencia privada<sup>44</sup> las siguientes: a) Constituirse de acuerdo con lo estipulado en las leyes aplicables; b) Inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social; c) Cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión

---

<sup>44</sup>Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial*, septiembre de 2004. Artículo 52.

que realice el Organismo (DIF), y d) Garantizar en todo momento el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas.

La Ley establece y adjudica responsabilidades en el DIF y la Secretaría de Salud para certificar, supervisar y regular a las instituciones. Si estas funciones se cumplieran serían buenas herramientas para la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de asistencia privada.

La Secretaría de la Función Pública, INDESOL y el IFAI han realizado diversos esfuerzos para desarrollar herramientas y capacitar a las OSC para hacer más transparente su gestión, sin embargo, aún hay mucho que hacer para lograr una verdadera cultura en la materia que exija un ambiente más amigable para las organizaciones de ciudadanos que participan en la esfera pública. Sin un ambiente más propicio para las asociaciones civiles y sociales será muy difícil que puedan sostener esquemas complejos de transparencia y rendición de cuentas, excepto las más fuertes por el monto de recursos que manejan, por el nivel profesional de sus equipos de trabajo y por su grado de institucionalización y sostenibilidad.

#### **4. Análisis de la información pública de 50 OSC en México<sup>45</sup>**

Un análisis de las páginas electrónicas de 50 OSC arroja información interesante sobre los rubros más difundidos y sobre aquellos más reservados por éstas. Para el ejercicio se escogieron diez de cada uno de los siguientes tipos de organizaciones: a) Fundaciones, b) Organizaciones de investigación e incidencia en políticas públicas, c) Organizaciones que prestan servicios o trabajan en comunidad directamente, d) Organizaciones que promueven y defienden derechos humanos, y e) Organizaciones de asistencia social. Se trata de organizaciones importantes por los recursos que manejan o por sus actividades y presencia en la esfera pública.

La información que difunden 45 o más de las organizaciones cuyas páginas fueron analizadas se refiere esencialmente a datos para identificarlas y conocer sus actividades: Figura asociativa, misión, objetivos, datos

---

<sup>45</sup> Análisis realizado por Ingrith Carreón para los propósitos de este texto.



de contacto, a qué se dedican, actividades que realizan o servicios que prestan, tipo de población que atienden y si se ve beneficiada por sus actividades.

Entre 30 y 35 organizaciones muestran los nombres de sus directores o responsables, su estructura orgánica y los integrantes de los equipos de trabajo. En cuanto a sus consejos directivos, de gobierno o patronatos, 25 de las organizaciones revisadas no parecen tenerlos; y de las 25 que sí los tienen, 15 proporcionan los nombres de sus integrantes y sólo cinco su curricula vitae. De los cinco revisados, las que al parecer cuentan menos con consejos de gobierno o directivos son las que trabajan directamente en comunidad y las que promueven y defienden derechos humanos. Se podría concluir, por lo tanto, que contar y transparentar la existencia de consejos o patronatos no es considerado por el conjunto analizado como un aspecto para mostrar buena gobernabilidad y legitimidad.

43 asociaciones difunden los proyectos que manejan y 19 informan sobre los avances y objetivos de los mismos; 11 sólo divulgan los objetivos; 13 no informan sobre los avances y objetivos de sus proyectos, y 22 proporcionan los resultados obtenidos.

Sólo 14 transparentan sus principios y valores y dos sus estatutos y documentos básicos.

Extrañamente, sólo en 12 de las páginas revisadas se encontró la trayectoria de la organización y en 17 se informa sobre las redes o colectivos de los que forman parte. Sólo 13 organizaciones publican sus informes anuales o periódicos de actividades.

Finalmente, en materia financiera sólo 13 organizaciones incluyen información sobre los montos de recursos que manejan y, fundamentalmente, se trata de las fundaciones y las organizaciones de investigación e incidencia en políticas públicas. Los otros tres grupos no difunden información financiera. Esto corrobora el temor que algunas OSC tienen de que sus fuentes de financiamiento se vean afectadas

para dificultar su trabajo. Tres OSC proporcionan los nombres de sus financiadoras. Sólo tres publicitan resultados de auditorías.

## **5. Algunos recursos internacionales sobre buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas de las OSC**

En la comunidad internacional de OSC está en curso una reflexión acerca de las propias prácticas, en la que se observa autocrítica y disposición al cambio. En razón de esta tendencia existe una creciente proliferación de iniciativas de autorregulación que incluyen sistemas de información e informes públicos, códigos de conducta y ética, cartas de principios y valores, esquemas de certificación y acreditación, afiliaciones voluntarias, esquemas de auditoría por pares o social, mecanismos de participación y consultivos con la comunidad, evaluaciones y mediciones de desempeño (internas y externas), y registros y reconocimientos por buenas prácticas.

A continuación se describen algunos recursos internacionales para conocer los avances en materia de buenas prácticas de autorregulación.

One World Trust ([www.oneworldtrust.org/csoproject](http://www.oneworldtrust.org/csoproject)) del Reino Unido ha desarrollado una base de datos en línea para archivar información sobre iniciativas de autorregulación de OSC a nivel nacional, regional e internacional. Esta base de datos no sólo recopila las iniciativas sino que también ofrece información analítica y descriptiva sobre cada una de ellas. Los datos han sido reunidos y estructurados de manera que los usuarios puedan filtrar su búsqueda de acuerdo con criterios específicos. Los criterios utilizados pueden ser de carácter programático, por ejemplo, el aspecto de actuación al que se refiere la iniciativa, el tipo y el sector de la sociedad civil la cual se relaciona, o pueden referirse a aspectos más profundos, es decir, si la iniciativa tiene un mecanismo de sanción, si está basada en principios o estándares, qué temas abarca y a quién deberá rendir cuentas, etc. También proporciona resultados de las investigaciones que realizan sobre el tema para diversos sectores de la sociedad civil, a fin de mejorar las prácticas específicas según las actividades que lleva a cabo cada organización.

ActionAid International<sup>46</sup> ([www.actionaid.org](http://www.actionaid.org), [www.ayudaenaccion.org](http://www.ayudaenaccion.org)) en Johannesburgo, Sudáfrica, ha desarrollado el Sistema de Responsabilidad, Aprendizaje y Planificación (ALPS) que enfatiza la responsabilidad de rendir cuentas a todas las partes interesadas, pero especialmente a las personas pobres y excluidas, y en particular a las mujeres y niñas. Es un marco que establece los requisitos, directrices y procesos clave de la rendición de cuentas en la organización, no sólo en términos de los procesos organizacionales necesarios para la planificación, supervisión, formulación de estrategias, aprendizaje, revisiones y auditorías, sino también de actitudes y comportamientos personales.

Las actividades principales del ALPS consisten en: Evaluaciones, estrategias, planes estratégicos, planes y presupuestos anuales, revisiones estratégicas, de pares y de clima organizacional, procesos participativos anuales de revisión y reflexión, informes anuales, revisión anual de gobernabilidad interna, auditorías externas e internas, política de información abierta, etc. Los procesos organizacionales y los ciclos de planificación de ActionAid están diseñados para aumentar la influencia de las personas pobres y excluidas en el trabajo de la organización. Los planes, presupuestos y estrategias a nivel de las bases se desarrollan con personas pobres y excluidas.

El proyecto de Rendición de Cuentas y Transparencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Iberoamérica, del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) ([www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)) en Uruguay, cuenta con la participación de OSC de diez países iberoamericanos y se puso en marcha en 2006. Tiene el apoyo de la Fundación Kellogg y su objetivo general es contribuir al fortalecimiento de las OSC ofreciéndoles alternativas de rendición de cuentas y transparencia. Pretende ser altamente inclusivo, promover la participación de los beneficiarios de las actividades de las

---

<sup>46</sup> Es una organización que tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, las familias y las comunidades de los países más desfavorecidos de América, Asia y África. Las acciones, actividades y programas se llevan a cabo junto con los beneficiarios. Está presente en 21 países de tres continentes.

OSC, de las organizaciones de base y de organizaciones institucionalizadas, generar modelos que fortalezcan a las organizaciones y contribuir a que un número, cada vez mayor, incorpore los principios de la transparencia y de la rendición de cuentas, trasladándolos a sus contextos y socios locales y retroalimentando los lazos nacionales y regionales. Una de las actividades principales del proyecto fue la realización de diagnósticos nacionales sobre la situación e implicaciones de la rendición de cuentas en cada uno de los países.

La Fundación Lealtad<sup>47</sup> ([www.fundacionlealtad.org](http://www.fundacionlealtad.org)) Similar colabora desde 2009 en un proyecto de asesoramiento técnico en México, para adaptar la metodología del análisis de la transparencia de las OSC implantada en España en el año 2001. Ha creado los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG, que son recomendaciones en esas materias. Se trata de indicadores definidos por la Fundación que dan respuesta a las demandas de información de los donantes (particulares o institucionales) sobre el funcionamiento, trabajo y realidad de las OSC, para decidir con criterios objetivos con quién colaborar. En su diseño se llevó a cabo una ronda de consultas con las principales plataformas y coordinadores de OSC, con OSC de distintos perfiles, representantes de la administración pública y expertos del llamado Tercer Sector.

Los principios de la Fundación Lealtad son:

- 1.- Principio de Funcionamiento y Regulación del Órgano de Gobierno.
- 2.- Principio de Claridad y Publicidad del Fin Social.
- 3.- Principio de Planificación y Seguimiento de la Actividad.
- 4.- Principio de Comunicación e Imagen Fiel en la Información.
- 5.- Principio de Transparencia en la Financiación.
- 6.- Principio de Pluralidad en la Financiación.
- 7.- Principio de Control en la Utilización de Fondos.

---

<sup>47</sup> La Fundación Lealtad es una institución española independiente y sin fines de lucro creada en 2001. Su misión consiste en “fomentar la confianza de particulares y empresas en asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y/o medio ambiente”.

- 8.- Principio de Presentación de las Cuentas Anuales y Cumplimiento de las Obligaciones Legales.
- 9.- Principio de Promoción del Voluntariado.

## **6. Criterios que deberían regir la transparencia y el acceso a la información de las OSC**

A modo de conclusión y como sugerencia sobre posibles aspectos que deberían ser transparentados por las OSC según el origen de los recursos que manejan, naturaleza, actividades que realizan, los servicios que prestan y, en su caso, las poblaciones beneficiadas, se proponen los siguientes criterios generales:

1. Toda organización que reciba recursos públicos directa o indirectamente mediante la exención de impuestos, reducción de precios o tarifas de servicios públicos, uso de instalaciones y servicios públicos o bien por la vía de donativos de la población, debe transparentar la información sobre proyectos, actividades y resultados obtenidos, así como sobre el origen y destino de sus recursos.
2. Toda organización que participe o pretenda participar en instancias públicas de deliberación, pretenda influir en la integración de los consejos, comités o juntas de esas instancias o en el desarrollo de políticas públicas, e incluso emitir opinión en los medios de comunicación a nombre de un colectivo, debe transparentar información sobre su misión y objetivos, proyectos, integrantes y consejos directivos o de gobierno, el origen y destino de sus recursos, aportación a soluciones de problemas colectivos y, en su caso, vínculos de dependencia con partidos políticos, organizaciones religiosas, entidades e instituciones de gobierno, grupos de interés económico, gobiernos u organizaciones de otros países.
3. Toda organización que preste servicios a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad debe hacer accesibles su misión, principios y valores, estatutos y reglamentos de operación, la integración de sus patronatos y consejos, los procedimientos, métodos y prácticas

para el manejo y la atención de las personas asistidas, el número y curricula vitae del personal y voluntarios que participan en la atención de las personas, sus programas de capacitación, modelos de atención, las características y situación de sus instalaciones y, sin violar la salvaguarda de datos personales, el número y características de las personas que atiende y los resultados obtenidos en su atención.

En el primer caso, se trata de garantizar la responsabilidad sobre recursos de todos, aportados al erario público o recogidos en campañas amplias de particulares; en el segundo, se trata sobre la responsabilidad que se tiene al opinar e influir en políticas que tendrán efecto sobre toda o parte de la sociedad, y en el tercer caso, asegurar que se tienen las instalaciones, modelos, recursos humanos y conocimiento para respetar los derechos humanos de la población asistida.

## Bibliografía

Arias, Alicia. *Buenas prácticas de transparencia y rendición social de cuentas en donde intervienen organizaciones de la sociedad civil*. Ecuador: Ceda, Avina, Grupo Faro, 2011.

Flyvbjerg, Bent. “Habermas y Foucault: ¿Pensadores de la Sociedad Civil?”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 104, abril-junio, 1999.

García, Sergio y Cristina Cobos. “Entre la virtud y la incongruencia: Rendición de cuentas y Transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en Libro de Divulgación *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*, México: CEMEFI/ IFAI, 2005.

Gordon Rapoport, Sara. “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México”. *Revista Mexicana de Sociología* 73, No. 2, abril-junio 2011, pp. 199-229.

Hevia, Felipe y Sergio García. “Las Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con la sociedad política y con el gobierno federal en México”. Documento preparado para el IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector y la VII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación sobre el Tercer Sector –ISTR–. Sociedad civil y cooperación intersectorial en América Latina: los retos del entorno. Ciudad de México, junio de 2009.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro en México, 2008-2010*. México: INEGI, 2012.

Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial de la Federación*, septiembre de 2004.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *Diario Oficial de la Federación*, febrero de 2004, última reforma publicada DOF 25-04-2012.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, junio de 2002, última reforma publicada DOF 08-06-2012.

Olvera, Alberto. “Sociedad civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto”. *Cuadernos de la Sociedad Civil*, No. 1. México: Universidad Veracruzana, 2001.

Páginas electrónicas de 50 organizaciones de la sociedad civil.

# Acceso y transparencia en la información ambiental<sup>+</sup>

*Enrique Provencio\* y Julia Carabias\*\**

## Del origen a la garantía de acceso

La cuestión ambiental contemporánea surgió hacia 1970 y, desde entonces, ha otorgado un alto valor al acceso a la información y a la transparencia. Alrededor de las políticas ambientales se configuraron relaciones *sui géneris* entre gobiernos y sociedades, en las que se da mayor peso a las organizaciones ciudadanas, a la acción de grupos locales, a la opinión de científicos, a las formas más descentralizadas de ejecución y a otros rasgos de la acción pública, entre los que se encuentra el derecho a la información.

En la tradición ambientalista tiene una destacada importancia la declaración fundadora de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de 1972, en la que se incorporaron puntos como la garantía de acceso a la información por parte de los gobiernos, con la formación y los medios pertinentes para que la población influya en el medio en que vive; la obligación de preparar informes nacionales y establecer sistemas de vigilancia del medio ambiente; la necesidad de formular indicadores sociales y contar con información accesible para mejorar el conocimiento del público sobre su medio ambiente humano, y la promoción de la participación y el interés de la ciudadanía para proteger su medio<sup>48</sup>.

Desde entonces se fue tejiendo una trama entre información pública, acceso y participación ciudadana, teniendo como punto de partida el reconocimiento de un derecho humano al medio de calidad para la vida

---

<sup>+</sup> Los autores agradecen los generosos comentarios de Alejandro Mohar.

<sup>48</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972. “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”. Consultado en: <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>



digna y el bienestar. Las recomendaciones y principios de diferentes acuerdos internacionales influyeron en la legislación y las instituciones de muchos países, y en México algunos de ellos se integraron a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, en particular los relativos a la información, pero se consolidarían sobre todo después de 1992.

Ese año, la Declaración de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo incluyó un punto trascendental que reafirmaría la vinculación entre información, acceso y justicia ambiental: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”<sup>49</sup>.

El derecho de acceso a la información ambiental fue incluido en 1996 en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en estos términos: “Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten...”<sup>50</sup>. Se establecieron bases para el acceso, se incluyó una definición de información ambiental, las formas de solicitarla, los supuestos bajo los cuales podía denegarse, las formas y plazos para responder a los solicitantes y otros aspectos de procedimiento.

Se trató en su momento de un paso decisivo en la dirección del derecho de acceso a la información, aunque éste no se refería a todos los documentos generados, obtenidos, adquiridos, transformados o conservados, como lo dispondría después la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

---

<sup>49</sup> Cumbre de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, 1992. “La Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Consultado en: <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>

<sup>50</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo 159, Bis 3.

Información Pública Gubernamental, en particular en su artículo 7°. Tampoco se instauró un sistema completo de garantías, de mecanismos de control y otros elementos, que llegarían hasta después de 2002.

Estaba formalizado un derecho de acceso a la información, pero su observancia era muy limitada. El siguiente ejemplo lo ilustra. En 1999, la organización Presencia Ciudadana entregó 14 solicitudes de información a la autoridad ambiental federal, tanto en oficinas centrales como en delegaciones estatales, en temas de descargas de aguas residuales, normas, acuerdos internacionales, residuos peligrosos, riesgo, desechos municipales e inspección y vigilancia, entre otros. Las solicitudes se fundaban en el ya mencionado derecho de acceso a la información de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El resultado de las solicitudes, sin atender a la calidad de las respuestas, fue que en cinco casos se respondió en el plazo establecido de 20 días, y que en las nueve restantes o no se cumplió con el plazo o no hubo respuesta<sup>51</sup>.

La ley establecía la obligación de responder, se trataba de solicitudes que no caían en los supuestos para denegar la información, cumplieron con los requisitos formales, ¿qué ocurría entonces como para que no se contestara a tiempo o no se respondiera?, ¿no había voluntad de cumplimiento o se desconfiaba de los motivos que tenían los solicitantes al pedir la información?, ¿no se tenía la información organizada para proporcionarla a tiempo? No es que faltara interés de los servidores públicos en el cumplimiento del derecho a la información, al menos no entre el cuerpo directivo, y de hecho se les había capacitado para darle cumplimiento<sup>52</sup>. Lo que ocurría era que no había procedimientos normados, no existían unidades de enlace, se carecía de un sistema que permitiera presentar y dar seguimiento a las solicitudes, faltaban, en síntesis, procedimientos y prácticas comunes para garantizar el acceso.

---

<sup>51</sup> Presencia Ciudadana México, 1999. “14 estudios de casos de solicitud de información ambiental al gobierno”. Consultado en:

<http://www.presenciaciudadana.org.mx/acceso/registro/14casos/analisisgraltabla.htm>

<sup>52</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. *La gestión ambiental en México*. México, 2000, p. 336.

Si esto ocurría en instituciones del Gobierno Federal, en los estados y municipios el derecho a la información ambiental era prácticamente desconocido.

Años después, en 2006, un estudio, preparado también por organizaciones ciudadanas entre las que estaba aquella que había hecho la prueba en 1999, encontraba que en una comparación entre diez países, México se colocaba muy por encima en el acceso y la transparencia, la disponibilidad de informes, la existencia de medios electrónicos para la difusión y otros aspectos, aunque en la calidad de la información y en ciertos elementos concretos aparecían diversos problemas<sup>53</sup>.

¿Qué había ocurrido en el transcurso de esos pocos años? Habían entrado en vigor y se estaban aplicando sistemáticamente los mecanismos de acceso y transparencia. Luego de tres décadas de estar presente el derecho a la información como parte de la cuestión ambiental, por fin en 2003, al aplicarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el acceso se había institucionalizado. El cambio fue teniendo grandes impactos, no sólo por el acceso efectivo de la ciudadanía a la información y las medidas adoptadas para responder a las solicitudes, sino también por el avance progresivo de los sistemas de información y de nuevos productos e informes para difundir la información ambiental.

## **Resultados principales a una década**

Tras una década de vigencia de la LFTAIPG, se ha confirmado el interés por el acceso y la transparencia ambiental. Los temas ambientales en general, del agua, los bosques, la conservación, la procuración y la investigación ambiental, se ubicaron en el 4° lugar de solicitudes de información en comparación con el resto de las instituciones, después del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública

---

<sup>53</sup> Iniciativa de Acceso México. *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina, 2004-2005*. México, 2006.

y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>54</sup>, y en los acumulados de esta década, captaron poco más del 8% del total de solicitudes de acceso.

Tomando en cuenta puntos de referencia como los usuarios directos de los servicios, la cantidad de trámites realizados, la población atendida o los presupuestos ejercidos, hay en el sector ambiental una proporción de solicitudes relativamente mayor en comparación con otras instituciones. Por una parte éste es un resultado del conocimiento previo que ya existía sobre el derecho de acceso, y por otra, sin duda, del interés creciente que se ha generado en la sociedad por los crecientes problemas ambientales, pero es sobre todo una consecuencia directa de la institucionalización del acceso y la transparencia y la adopción de mecanismos y garantías para su cumplimiento.

Como era de esperarse, la mayor parte de las solicitudes se presenta ante las oficinas centrales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que tienen a su cargo los temas y trámites de mayor interés, y enseguida se encuentran los de la Comisión Nacional del Agua (CNA). Los otros sujetos obligados del sector son la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y el Instituto Nacional de Ecología (INE). Las áreas centrales de SEMARNAT y la CNA captaron en promedio, de 2003 a 2011, 75% de las solicitudes del sector.

Como ocurrió en general con todos los sujetos obligados, luego del gran crecimiento que presentaron las solicitudes entre 2004 y 2005, en los años siguientes el incremento se fue atenuando, aunque de forma algo errática (gráfica 1). Para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el crecimiento de las solicitudes fue pasando desde 65% en 2005 hasta 24% en 2008. Como puede verse en la gráfica 2, a partir de

---

<sup>54</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Unidad de Enlace. *Estadísticas de acceso a la información*. México, 2012. En adelante, y salvo que se cite otra fuente, los datos de acceso provendrán de este documento.

2009 el comportamiento fue errático, pero ya en 2009 y 2011 se registró un descenso de las solicitudes. Como este comportamiento se presentó en forma parecida para el total de solicitudes de toda la administración pública, lo más probable es que no haya una causa específica para tal comportamiento en el sector ambiental. En el total documentado en el IFAI, en 2011 también se observó un descenso de solicitudes de información pública<sup>55</sup>.

Sin embargo, quizá lo más significativo sea el alto número de solicitudes que se alcanzó en un periodo tan corto, y a pesar de los decrementos en algunos años, el elevado nivel en el que parece podría estabilizarse. Más allá de la observación directa, no hay muchos elementos para estimar si esta tendencia se mantendrá, pero si así fuera, ha quedado mostrado no sólo el interés por el acceso a la información sino también la consolidación de una práctica y el arraigo de una cultura de exigencia.

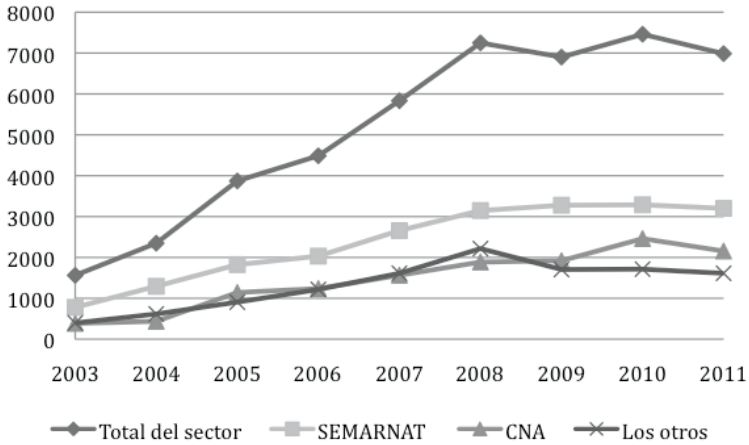
La capacidad de respuesta que tuvo que desarrollarse en unos cuantos años por parte de las instituciones, y en especial por el IFAI, puede verse como un ejemplo sin duda exitoso de creación institucional, no sólo en el sentido de las reglas y la organización pública, sino también en el de una respuesta ciudadana y un cambio de orientación del servicio público ante las exigencias de los solicitantes. Es de esperarse que, habiéndose consolidado ya la práctica institucional, en lo sucesivo se sostenga la capacidad de respuesta y se mejore de forma continua la calidad de la atención.

---

<sup>55</sup> IFAI. Estadísticas de solicitudes de información. Consultado en <http://www.ifai.gob.mx/Estadisticas/#estadisticas>

**Gráfica 1**

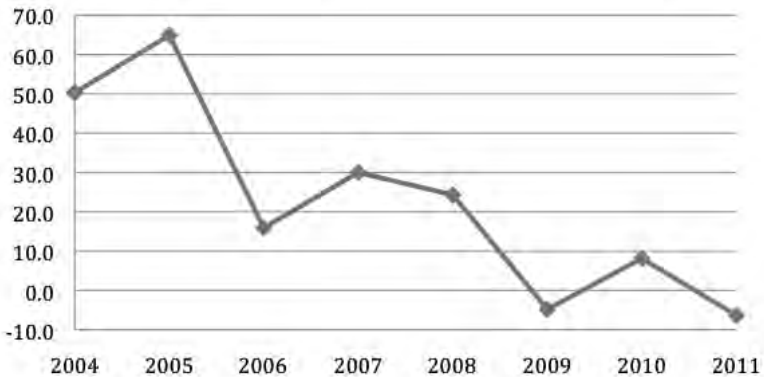
Número de solicitudes de acceso a la información pública del sector ambiental 2003-2011



Fuente: elaboración a partir de las estadísticas reportadas por SEMARNAT, varios años. En “los otros” se incluye CONAFOR, PROFEPA, IMTA, CONANP e INE. <http://www.semarnat.gob.mx/atencion/accesoalainformacion/Paginas/estadisticas.aspx>

**Gráfica 2**

Crecimiento anual en por ciento de las solicitudes totales de información pública al sector ambiental.

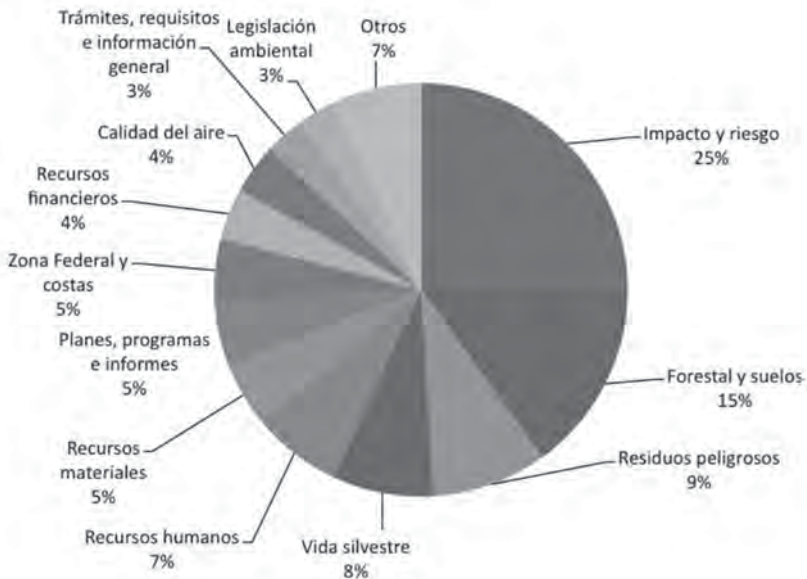


Fuente: elaboración a partir de las estadísticas reportadas por SEMARNAT, varios años. <http://www.semarnat.gob.mx/atencion/accesoalainformacion/Paginas/estadisticas.aspx>

Hay varios rasgos destacados en las solicitudes de información pública de medio ambiente, empezando por los temas en los que se centran las solicitudes. Aunque las clasificaciones de la información no siempre facilitan la identificación temática precisa, la información es contundente: se demanda información sobre todo en los aspectos críticos de la gestión ambiental, y menos en los administrativos o de organización, lo cual es significativo, como lo ilustra la gráfica 3. Por un lado esto no debe extrañar, pues las evaluaciones de impacto ambiental y de riesgo, las autorizaciones forestales o de vida silvestre y otras, han sido tradicionalmente los actos de autoridad que más captan la atención. Sin embargo, se trata de una orientación de las solicitudes que contrasta con el comportamiento general o agregado de los sujetos obligados, en el que predominan las solicitudes administrativas o presupuestales.

### Gráfica 3

Principales temas de las solicitudes de información ambiental pública



Fuente: SEMARNAT. Estadísticas de acceso a la información. Primer semestre de 2012.  
<http://www.semarnat.gob.mx/atencion/accesoalainformacion/Paginas/estadisticas.aspx>

Destaca en particular la demanda de acceso que tiene la evaluación de impacto y riesgo ambiental, que es uno de los instrumentos más conocidos de la política ambiental, y que de manera individual capta una cuarta parte de las solicitudes. De hecho, ya con anterioridad a la vigencia de la LFTAIPG, los centros de documentación eran visitados asiduamente para revisar las manifestaciones o las autorizaciones de impacto, fuera por grupos, ciudadanos interesados, consultores o investigadores. Aunque aparentemente no se evalúan muchos proyectos, alrededor de 500 por año entre 2001 y 2011<sup>56</sup>, la mayoría de ellos genera repercusiones considerables en los entornos cercanos de los proyectos o entre grupos de interés de distinto tipo. Esta actividad, junto con las de prevención de accidentes, materiales y residuos peligrosos y otras de gran interés público, forman parte de los temas ambientales más sensibles para la sociedad.

En otra faceta del acceso, en el tema de impacto ambiental se han ido desarrollando desde fines de los noventa modalidades de participación que hacen un uso intenso de la información. Se trata de las consultas públicas que, de acuerdo con la legislación, pueden realizarse para ciertos proyectos que se someten a la evaluación de impacto ambiental. En estos casos, cualquier persona puede solicitar la realización de consultas, para lo cual se publica información en medios impresos, y se disponen los expedientes para el análisis de interesados, lo cual ha ido generando una cultura de utilización de documentos técnicos entre la población de algunas regiones o entre grupos especialmente interesados en la protección ambiental.

Los expedientes de las evaluaciones de impacto ambiental, adicionalmente, tienen características peculiares por contener una gran

---

<sup>56</sup> Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “Listado de proyectos ingresados y resueltos en Oficinas Centrales y Delegaciones Federales de la SEMARNAT, Consultas Públicas y Reuniones Públicas de Información de los trámites sometidos al Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental”. Consultado en: [http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=543&Itemid=450](http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=543&Itemid=450)



cantidad de mapas, planos o diagramas o por contar con anexos digitales y otros elementos que los promoventes entregan para la evaluación, pero que no necesariamente forman parte de las manifestaciones de impacto ambiental, lo cual suponía divergencias en los criterios de acceso a los documentos o dudas de interpretación ante los criterios de reserva o confidencialidad. A partir de fines de 2009 se precisaron estos y otros problemas, entre ellos el de la colocación en la página de internet de las autorizaciones de impacto ambiental, que es obligatoria de acuerdo con la ley. Sin embargo, y aunque se reconoce expresamente que se trata de la información que más solicita la ciudadanía, se sigue considerando que no es obligatoria la publicación de las manifestaciones de impacto ambiental, aunque “se debe hacer todo lo posible” para que se coloquen en la web<sup>57</sup>. Se han previsto también los casos en que la publicación en internet deba aclarar que no todo el documento pudo ser digitalizado, quedando disponible para consulta directa.

Estas disposiciones muestran que se han ido estableciendo soluciones muy concretas para problemas que significaban obstáculos prácticos al acceso, aunque otros subsistan. Algunas de estas dificultades se presentan también en otros de los temas más sensibles de la gestión ambiental y que más demanda de acceso suscitan, como son los de la zona federal marítimo terrestre, de vida silvestre y de aprovechamientos forestales, que junto con los de impacto y actividades riesgosas, dan cuenta de las funciones de mayor contacto con el público y también con los usuarios de servicios.

Si se observa de acuerdo con otra forma de agregación, sin embargo, y excluyendo la gestión general, son los temas relacionados con el agua los que más han captado el interés de solicitantes. Del total de temas

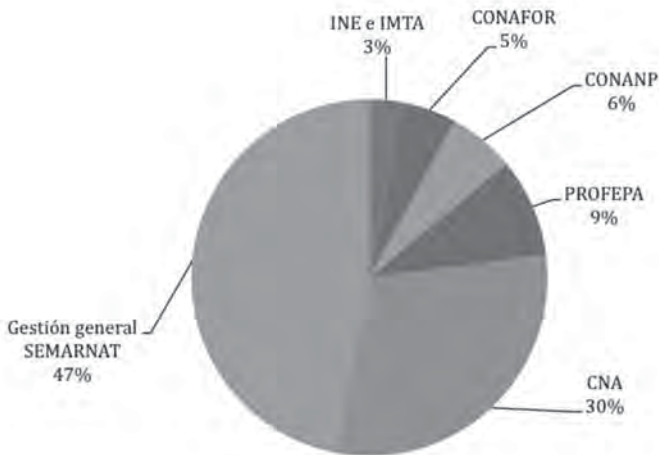
---

<sup>57</sup> Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “Listado de proyectos ingresados y resueltos en Oficinas Centrales y Delegaciones Federales de la SEMARNAT, Consultas Públicas y Reuniones Públicas de Información de los trámites sometidos al Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental”. Consultado en: [http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=543&Itemid=450](http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=543&Itemid=450)

del sector ambiental entre 2003 y 2012, 30% provino de la Comisión Nacional del Agua, en donde se consultan sobre todo cuestiones de agua potable, drenaje y saneamiento, y otros de las áreas técnicas y de administración. Por su lado, los temas relacionados con la procuración ambiental se ubican en el tercer sitio de demanda, con un 9% del total (gráfica 4).

**Gráfica 4**

Solicitudes de información ambiental pública según los sujetos obligados



Fuente: SEMARNAT. Estadísticas de acceso a la información. Primer semestre de 2012. <http://www.semarnat.gob.mx/atencion/accesoalainformacion/Paginas/estadisticas.aspx>

En cuanto al origen geográfico de las solicitudes, en medio ambiente hay una menor concentración de las generadas en el Distrito Federal, en comparación con el total de solicitudes de acceso a la información pública de todos los sujetos obligados. Para el sector ambiental esta entidad aportó la cuarta parte de las solicitudes en 2011, y para el total representó 45%<sup>58</sup>. A diferencia de la totalidad registrada, que se

<sup>58</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *Noveno informe de labores al H. Congreso de la Unión. 2011*. México, 2012 Consultado en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/infHCU2011>

distribuye de forma cercana con la participación demográfica de cada estado, fuera del sesgo evidente hacia el Distrito Federal, en el caso de medio ambiente las solicitudes tienen una dispersión más errática. En especial, Baja California Sur y Quintana Roo aportan una proporción considerable, de 10% y 6% del total, respectivamente, lo cual se explica en parte por la cantidad de trámites y gestiones ambientales que en ambas entidades federativas se realizan. En esas dos entidades se lleva a cabo, por ejemplo, una proporción alta de los proyectos turísticos y de las solicitudes de zona federal marítimo terrestre, que son también dos de los procesos sobre los que más se demanda información. En esos estados hay también más actividad de organizaciones ciudadanas involucradas en la protección y conservación ambiental.

En cuanto a tipo de solicitantes, recursos, tiempos de atención y medios de solicitud, los del sector ambiental se ubican cerca de los promedios generales. Destaca sobre todo la elevada proporción de jóvenes que realizan solicitudes (alrededor de 52% son de solicitantes de entre 20 y 34 años), lo que con alguna seguridad se relaciona con la elevada proporción de requerimientos hechos por internet (más de 90% en 2009).

Este aspecto debe ser considerado y ponderado cuidadosamente: por un lado, refleja un uso más eficiente del derecho de acceso por parte de solicitantes que seguramente también consultan la información disponible en las páginas web y que, probablemente, aprovechan mejor los recursos tecnológicos disponibles, lo que en la información ambiental es muy importante por el empleo intensivo de bases de datos, páginas interactivas, cartografía digital e información multimedia, como la que contiene el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales. Por otro lado, el hecho merece atención porque una proporción elevada de los destinatarios de la información ambiental, aquéllos relacionados directamente con los recursos naturales, y que podrían beneficiarse más de su consulta, aún permanecen al margen de internet, e incluso tienen dificultades para ingresar directamente las solicitudes en las oficinas públicas por la lejanía de sus lugares de residencia y los costos de traslado, o por los costos de copiado y otras razones.

Esto en nada supone dejar de estimular el creciente desarrollo y utilización de medios electrónicos de acceso a la información. Sólo implica considerar que, por ahora, no puede desecharse o subestimarse el empleo de los impresos o los demás medios convencionales de publicación y difusión, pues la brecha digital aún excluye a muchos usuarios de la gestión y de la información ambiental. Éste es un hecho que quizá pase inadvertido para algunas organizaciones no gubernamentales, pero lo que distintas publicaciones indican es que el uso de internet e incluso de computadora, con todo y su intenso crecimiento, aún es relativamente bajo en medios rurales. Los usuarios que son personas morales y organizaciones, por cierto, significaron 19% del total en 2011, y de este porcentaje, una sola organización ciudadana presentó la tercera parte de las solicitudes.

Según las Estadísticas sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares<sup>59</sup> de 2011, en 18 estados los hogares que hacían uso de internet significaban menos del 25% del total. Aunque muchas personas utilizan internet fuera del hogar, otros estudios estiman que su uso era más alto que el reportado por la estadística mencionada y que su tasa de crecimiento es muy elevada, pero no se debería ignorar a los usuarios potenciales de la información ambiental que no disponen de estos medios. Que la demanda de información provenga casi en un 60% de los ámbitos académicos, empresariales y gubernamentales, sin lugar a dudas a través de medios electrónicos, también podría estar retroalimentando círculos de exclusión para usuarios rurales, muy vinculados a los recursos naturales.

En los recursos de revisión, el sector ambiental tiene también un mejor comportamiento que los promedios generales: menos del 2% de las solicitudes recibidas, aunque algunos de los organismos del sector han tenido una proporción más alta, en particular el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Las negativas por reserva o confidencialidad en el

---

<sup>59</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares 2011*. México, 2012.

sector ambiental representan menos del 2% respecto al total de solicitudes. Los tiempos de atención también se acercan a los promedios generales.

Como se puede ver en el cuadro 1, en algunos aspectos han sido notorias las mejoras en las capacidades de tratamiento de las solicitudes de información pública ambiental, sobre todo en la atención de las unidades de enlace, tanto en infraestructura como en el servicio a los solicitantes y en la calidad de las respuestas. En otros aspectos, como en la alineación de los criterios, en las resoluciones y su cumplimiento, se advertía hasta 2011 un estancamiento en la evaluación practicada por el IFAI, lo mismo que en los portales de transparencia.

### Cuadro 1

Resultados e indicadores de las evaluaciones del IFAI al desempeño de SEMARNAT por el tratamiento a las solicitudes de información ambiental pública.

Año	(ACC) Apertura, efectividad de clasificación y cumplimiento de resoluciones	(A3C) Alineación de criterios, comportamiento de las resoluciones y su cumplimiento	(AUE) Atención prestada por las unidades de enlace	(ODT) Obligaciones de Transparencia	(RSI) Respuestas a las solicitudes de Información
2007	95.26	-	85.5	66.89	-
2008	91.12	-	96.1	83.29	-
2009	-	83.09	98.1	91.98	77.04
2010	-	84.60	100	88.12	79.03
2011	-	82.59	100	82.66	93.38

Fuente: SEMARNAT, Informe de rendición de cuentas 2006-2012. El indicador AUE se convirtió de escala 1-10 a escala 1-100. Los vacíos en las casillas significan que para el año correspondiente no hubo evaluación o que no aplica el indicador.

Por los resultados descritos en el cuadro 1, puede decirse que por algunos criterios aún está en curso el cumplimiento pleno de los objetivos que establece la LFTAIPG, y que se refieren, según su artículo 4º, a “Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión

pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”. Vistos los resultados en una década, sin embargo, y aún cuando se vea como un proceso, los avances son incuestionables y sin duda alguna contrastan con el débil cumplimiento del derecho de acceso a la información que prevalecía hasta 2003, cuando entró en ejercicio dicha ley.

### **Hacia mejores usos de la información ambiental**

Como se mencionaba, antes de la entrada en vigor de la LFTAIPG el derecho a la información ambiental tenía un sentido más restringido y se refería sobre todo a la estadística o la “escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos”<sup>60</sup>. La definición anterior, incluida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desde 1996, establece la obligación no sólo para la autoridad federal sino también para la estatal, la del Distrito Federal y la municipal.

En los años recientes se fue ampliando el campo de la información ambiental, no sólo por lo establecido en la LFTAIPG y porque el derecho a la información se interpreta no únicamente a partir de lo que establecen las leyes nacionales sino también los tratados, convenciones, acuerdos, protocolos y, en general, todos los instrumentos internacionales que firma y ratifica el Estado mexicano<sup>61</sup>, sino también por los nuevos alcances,

---

<sup>60</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo 159, Bis 3.

<sup>61</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 6.

contenidos y usos de la información ambiental, de sus implicaciones en la vida cotidiana y su interés creciente para la ciudadanía.

La creación de un sistema nacional de información ocurrida en 2006, con la reforma al artículo 26 constitucional y con la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica, estableció como componente medioambiental de la información la descripción del “estado y las tendencias del medio ambiente, considerando los medios naturales, las especies de plantas y animales, y otros organismos que se encuentran dentro de estos medios”, para generar, “como mínimo, indicadores sobre los siguientes temas: atmósfera, agua, suelo, flora, fauna, residuos peligrosos y residuos sólidos”<sup>62</sup>. El paso de un entendimiento de la información ambiental referida de manera predominante a los componentes biofísicos de los ecosistemas, a uno más amplio en el que también se incluyen las interrelaciones socio ambientales, se consolidó con la aparición del concepto de desarrollo sustentable, que se refiere no sólo a los aspectos biofísicos de la interacción entre la sociedad y la naturaleza, sino también a las dimensiones económicas, sociales y culturales de dicha interacción.

Así como se dice usualmente que el desarrollo de las sociedades contemporáneas está primordialmente basado en la innovación a partir del dominio del conocimiento y la creación, producción, procesamiento, distribución y utilización de información, también puede decirse que en la acción ambiental tiene cada vez más peso la disposición y la calidad de información que dé cuenta cabalmente de la complejidad de los problemas ambientales, de las causas e impactos del deterioro ecológico y de las respuestas para hacerle frente.

A los procesos asociados a la información se les dedica cada vez más recursos y esfuerzos, e igual a la infraestructura de operación y conectividad, al uso de los indicadores y a sus diversas formas de utilización. Como en el despliegue de las políticas ambientales tuvieron

---

<sup>62</sup> Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica. Artículo 27.

un papel muy activo los grupos científicos y ciudadanos, el tema de la información ha estado muy presente desde las dos perspectivas: la del sustento técnico y la de su pertinencia social, y en especial, su disponibilidad se ha relacionado directamente con las oportunidades de participación ciudadana y con el acceso a la justicia ambiental y el cumplimiento de derechos.

La información ambiental está cada vez más presente en la vida cotidiana, y muchos temas que hasta hace poco eran técnicos o académicos se han convertido en asuntos comunes y de interés general, y por lo mismo viene cobrando mayor relevancia la forma en que los sujetos obligados del sector ambiental dispongan y actualicen los informes que generan y, en general, toda la “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”<sup>63</sup>, y que además esta información se publique “de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”<sup>64</sup>, cumpliendo con los criterios de máxima publicidad y disponibilidad. En el caso de medio ambiente, la figura clave para cumplir con tales requisitos es el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Los primeros informes de medio ambiente en México, que provienen de los años ochenta del siglo pasado, cumplieron una función de recopilación de información que se encontraba dispersa en fuentes académicas o gubernamentales<sup>65</sup>. Para 1990, los informes ambientales ya se publicaban como resultado del mandato de la ley para publicar un informe bianual<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 7, fracción XVII.

<sup>64</sup> Ibid, Artículo 7, párrafo final.

<sup>65</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Informe sobre el estado del medio ambiente en México*. 1986. Comisión Nacional de Ecología, *Informe general de ecología*. 1988. Comisión Nacional de Ecología, *Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1989-1990*. 1990.

<sup>66</sup> Comisión Nacional de Ecología. *Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1989-1990*. México, 1990.



y hacia 1995 estaba ya presente el propósito de construir un sistema de información ambiental con base en indicadores. Gracias a la integración que facilitó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con la influencia de la Comisión de Desarrollo Sustentable y de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y de otras instituciones, empezó a desarrollarse el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que se formalizó en la ley en 1996.

Ese año, un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) revisó la situación de la información ambiental en México, comentando que la información existente no era suficiente para apoyar la política en favor del desarrollo sostenible, porque subsistían varios sistemas diseñados independientemente unos de otros para alcanzar los objetivos, las necesidades de las diferentes instituciones y organismos y los distintos usuarios. Recomendaba medidas para el acceso, pues la información era a menudo fragmentada, dispersa y mal conocida, con duplicidades en la recopilación de datos y sin control de calidad<sup>67</sup>. El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales empezó a desarrollarse hacia 1997<sup>68</sup>, y se enfocó también al cumplimiento del derecho de acceso a la información que se había formalizado en 1996, ya utilizando medios digitales y la primera generación de páginas web.

Desde entonces se ha generado un sistema que tiene como columna vertebral el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales<sup>69</sup>, y que genera una gran cantidad de productos, aunque muy heterogéneos en oportunidad y calidad. Se ha logrado una plataforma de información muy significativa, con mayores facilidades de consulta, acceso y algunas

---

<sup>67</sup> Organization for Economic Cooperation and Development. 2006. "The environmental information system of Mexico". General Distribution OCDE/GD(96)172.

<sup>68</sup> Instituto Nacional de Ecología. *Avances en la evaluación de indicadores para el desempeño ambiental de México*. México, 1997.

<sup>69</sup> Ver Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>

publicaciones de elevados tirajes<sup>70</sup> con un enfoque pedagógico y de amplio alcance. Paralelamente, algunos sistemas especializados se han convertido incluso en una referencia mundial, como el de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad<sup>71</sup>, la serie de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero que coordina el Instituto Nacional de Ecología<sup>72</sup>, y otros de alcance local, como el de monitoreo de la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México, porque han alcanzado un alto nivel de sofisticación y rigor técnico, con formas de acceso directo para los usuarios y con medios de orientación al público<sup>73</sup>.

En otros casos existen vacíos de datos primarios, problemas de monitoreo, faltan indicadores o no son adecuados, subsisten fallas en la sistematización y no se levantan o muestran a escalas regionales o locales, o subsisten confusiones por discrepancias de datos en la información pública, por su insuficiente actualización, por razones conceptuales y de metodologías de medición, por diferencias entre datos reportados a organismos internacionales y otros publicados en México, o por insuficiente difusión de lo que ya se tiene. Esto ocurre, por ejemplo, en casos críticos como los de deforestación, residuos y calidad del aire a escala nacional. Recientemente se señalaba que “a diferencia de otros sectores en los que la cultura de información estadística tiene ya una historia consolidada, en el sector ambiental los esfuerzos de integración y manejo de información son relativamente recientes. Aún hay mucho trabajo por hacer en cuanto a saber qué es lo que hay que

---

<sup>70</sup> Como ejemplos pueden verse las siguientes publicaciones: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo*, México 2007, y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Cambio climático: ciencia, evidencia y acciones*. México, 2009.

<sup>71</sup> Ver Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad <http://www.biodiversidad.gob.mx>

<sup>72</sup> Los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero se pueden ver en <http://www.ine.gob.mx/cpcc-lineas/597-cpcc-inventario> y las comunicaciones nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en <http://www.ine.gob.mx/cpcc-lineas/596-cpcc-comnal>

<sup>73</sup> Ver Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México <http://www.calidadaire.df.gob.mx/calidadaire/index.php>

medir, definiciones claras de dichas variables, consenso en metodologías de información y muchos otros aspectos. Esto implica que, para nuestro sector, es particularmente relevante proveer siempre información adicional que ayude a contextualizar e interpretar la información que se presenta... y así entender mejor los alcances y limitaciones de la información estadística presentada y la compatibilidad de la misma con los usos específicos que se le quiera dar”<sup>74</sup>.

En la lógica de “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”<sup>74</sup>, hay áreas de la información ambiental que se han quedado atrás, y una de las más destacadas tiene que ver con la aplicación de la legislación y la normatividad en general. La insatisfacción con el desconocimiento sobre el grado con el que las disposiciones legales se llevan a la práctica no es nueva, pero podría haber aumentado con la notable ampliación del marco jurídico ambiental, lo que ha dejado avances formales cuya traducción aún esté por verse. Éste es un tema en el que ha incidido muy poco el esfuerzo por mejorar los indicadores de desempeño en el servicio público, los procedimientos de planeación y las prácticas de evaluación. Hay muchos problemas por enfrentar para contar con información e indicadores de cumplimiento de la normatividad, pero no puede negarse que los indicadores que se siguen utilizando dicen muy poco sobre los resultados y por eso no favorecen la rendición de cuentas.

Los indicadores y, en su caso, los índices de cumplimiento y aplicación de la normatividad se podrán alimentar mucho del sistema de indicadores ambientales ya existente, pues a fin de cuentas serán los resultados los que muestren qué tanto se concretan las disposiciones normativas. Como se ha señalado, “la creciente preocupación por la efectiva vigencia del Estado de derecho en el plano internacional ha dado lugar al reconocimiento de que sin indicadores cuantitativos expresamente diseñados para el efecto, es imposible ponderar los avances o retrocesos en materia de políticas

---

<sup>74</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Compendio de estadísticas ambientales*. 2008. Consultado en: <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Documents/sniarn/estadistica/consideraciones.html>

públicas, corrupción, desempeño de la administración pública y de los poderes judiciales”<sup>75</sup>.

En la perspectiva de un nuevo modelo de transparencia y acceso a la información que realmente se adopte a escalas estatales y municipales, cobra mayor relevancia la desagregación territorial de la información ambiental, que es un proceso muy desigual. Los sistemas se han ido construyendo, primero con la concentración de estadísticas dispersas en distintas fuentes de generación que estaban desintegradas institucionalmente, para ir formulando indicadores y, con ellos, proveer informes y otros productos. Como es explicable, la prioridad ha sido preparar visiones agregadas. Aunque los datos de origen tengan un referente local, no es fácil recuperarlos desde la perspectiva municipal, regional o estatal. Ahí puede estar la información de un estado, como parte de un cuadro o de un mapa, pero no siempre es factible reconstruirla con esa lógica territorial. Hay, sin embargo, ejemplos suficientes en la preparación de estadísticas locales, muchos de ellos a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero también en otras instituciones.

Mientras tanto, a los municipios se han ido trasladando actividades adicionales a las que originalmente tenían, a través de la distribución de competencias en residuos, aire, ordenamiento y muchas otras materias, aunque sin el suficiente desarrollo de capacidades. La conocida heterogeneidad municipal supone una clara definición de prioridades, pero antes que nada se requiere una iniciativa firme para acelerar el fortalecimiento informativo municipal, lo cual no implicaría entrar caso por caso, sino un trabajo en redes y en conjunto con los estados. El fortalecimiento informativo municipal implicaría, adicionalmente, el desarrollo de otras capacidades de gestión, y progresivamente facilitaría las políticas intergubernamentales.

---

<sup>75</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 4º, fracción IV. A. Azuela. “Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad”, en José Sarukhán (coord.) *Capital Natural de México*, Vol. III. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2008. Consultado en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/capitalNatMex.html>

Para los estados y municipios, en especial, el fortalecimiento informativo será determinante para el tema de la adaptación al cambio climático. Como lo muestra el Programa Especial de Cambio Climático, en el tema de la adaptación se requerirán grandes esfuerzos locales y sólo desde ahí podrán movilizarse las políticas de prevención de riesgos. Por ello se requieren indicadores de vulnerabilidad, con escalas apropiadas para que puedan ser utilizados por autoridades locales. De hecho, la Ley General de Cambio Climático promulgada en junio de 2012 establece un nuevo sistema de información de elevado interés para el público, con el que se “deberá elaborar, publicar y difundir informes sobre adaptación y mitigación del cambio climático y sus repercusiones”<sup>76</sup>, y cuyos datos “se integrarán en un sistema de información geográfica que almacene, edite, analice, comparta y muestre los indicadores clave geográficamente referenciados utilizando medios electrónicos”<sup>77</sup>. Como resultado de evaluaciones del acceso a la información, se han encontrado deficiencias en la provisión de información para poblaciones en condiciones de riesgo, oportuna y en formatos accesibles para adoptar decisiones<sup>78</sup>.

Otra faceta del desarrollo de la información, o más bien de sus usos, que tiene gran potencial, es el desarrollo de aplicaciones pertinentes para decisiones de consumo o de producción, de negocios o de otros tipos en las que estén de por medio estimaciones sobre uso de recursos, gasto de energía, generación de contaminantes o desechos, entre otras. Hay múltiples experiencias ya probadas, como las comparaciones sobre eficiencia energética y emisiones vehiculares, que con indicadores sencillos facilitan decisiones de compra<sup>79</sup>, o bien diferentes tipos de herramientas de cálculo, por ejemplo de CO<sub>2</sub>, que cumplen funciones pedagógicas pero también otorgan servicios prácticos<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Ley General de Cambio Climático. Artículo 78.

<sup>77</sup> Ibid, Artículo 79.

<sup>78</sup> Severino, T. *Semana nacional de transparencia 2006*. México: IFAI. Memoria, 2007, p. 72. Consultado en: [www.ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones](http://www.ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones)

<sup>79</sup> Portal de indicadores de eficiencia energética y emisiones vehiculares. Consultado en: <http://www.ecovehiculos.gob.mx/>

<sup>80</sup> Calculadora Mexicana de CO<sub>2</sub>. Consultado en: <http://www.calculatusemisiones.com/main.html>

En estos casos es más factible que sean asociaciones de instituciones públicas y sociales o privadas las que desarrollen y operen las iniciativas, entre otras, las de defensa de los consumidores. Las llamadas comunidades de práctica pueden también aportar mucho, incluso en proyectos de más alcance, entre ellos los de vinculación con municipios, por ejemplo. El uso de dispositivos electrónicos móviles abrirá un campo aún más amplio para este tipo de aplicaciones, con nuevos usos potenciales de la información ya disponible, como ha ocurrido ya con la cartografía, los servicios de localización y otros.

Algunos de los programas ya existentes, por ejemplo el de playas limpias<sup>81</sup>, pueden tener un mejor uso si la información se encapsula y transmite de mejor forma. Este ejemplo, por lo demás, ilustra bien el impacto que puede tener un indicador utilizado adecuadamente. Las reacciones en contra que suscitó en su momento entre algunas autoridades estatales y municipales reflejaba su pertinencia, la necesidad de mostrar el grado de contaminación en que se encuentran muchas playas.

Otros temas ilustran la necesidad de generar más información y construir indicadores: el ruido y el paisaje. El ruido es de esos problemas ambientales, urbanos y de salud que se fueron aislando y que, a pesar de la existencia de normas federales, quedaron en el vacío. El ruido sigue creciendo y generando impactos en la calidad de vida, pero el conocimiento preciso sobre el problema es fragmentario porque no hay estadísticas propiamente dichas, en pocos sitios hay monitoreo y las medidas de control casi no existen. Con el paisaje ocurre algo peor: no está clara la base de regulación y tampoco la de registro de la información, tanto en paisajes naturales como urbanos. La relevancia de ambos temas está fuera de duda, pero no se observan pasos claros para enfrentarlos.

Estas medidas que fomentan el uso de la información, además, pueden ser muy útiles en el impulso de la difusión. En 2006, un balance de

---

<sup>81</sup> Programa Integral de Playas Limpias. Consultado en: [http://www.cofepris.gob.mx/wb/cfp/programa\\_integral\\_de\\_playas\\_limpias](http://www.cofepris.gob.mx/wb/cfp/programa_integral_de_playas_limpias)

las políticas de información ambiental decía que pese a carecer de evaluaciones formales, “los hechos parecen indicar que no se ha logrado afianzar la relación entre información disponible en la Secretaría tanto con la gestión ambiental como con un mayor conocimiento por parte de la sociedad que motive su participación más activa e informada”<sup>82</sup>. El aserto sigue vigente, aunque sin duda algunos temas han ganado un peso evidente en el conocimiento público, como el del cambio climático.

Por el agravamiento de la inseguridad y la incertidumbre económicas, parecen haberse desplazado de las prioridades ciudadanas, o al menos haber perdido jerarquía, temas como los ambientales y otros de carácter colectivo. Los resultados de diversas mediciones a través de encuestas son paradójicos. Por ejemplo, incluso en un tema tan conocido como el cambio climático, 30% de la población en México en agosto de 2009 reconocía no haber oído hablar de él, pero entre los que sí habían oído del cambio climático, la percepción de amenaza aparecía como una de las más elevadas del mundo. Al mismo tiempo, la participación declarada en México en organizaciones ambientales, suma 6% de la población, por lo que aparece como de las más bajas<sup>83</sup>. En una medición a lo largo de diez años en México sobre los principales problemas percibidos, entre 2001 y 2010, ningún año ha mostrado un problema ambiental<sup>84</sup>, y si analizamos seguimientos a nivel latinoamericano, por ejemplo el de “Latinobarómetro”, también arroja un resultado muy parecido.

Esto no significa que las preocupaciones ambientales no estén presentes, pues suelen aparecer más claramente cuando se trata de los asuntos locales o comunitarios, por ejemplo, los del agua o los residuos, los parques públicos o el ruido. Aún así, el conocimiento ambiental parece seguir rezagado o distorsionado. Por ejemplo, en la ciudad de México,

---

<sup>82</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *La gestión ambiental en México*. México, 2006, p. 414.

<sup>83</sup> Gallup Worldview. Consultado en: <https://worldview.gallup.com/>

<sup>84</sup> Mitofsky. Monitor abril de 2010. Consultado en: <http://www.consulta.mx/>

una encuesta especializada mostraba en 2008 que el desperdicio y las fugas de agua aparecían en el 7° lugar de los problemas ambientales<sup>85</sup>. No se trata sólo de un problema popular, pues también en sectores empresariales se detecta un retraso considerable en el conocimiento de la sustentabilidad o de marcos de referencia adecuados para aplicar programas de mejora ambiental<sup>86</sup>.

Estas evidencias llaman a pensar, en efecto, qué tanto ha permeado la información ambiental a la sociedad, y ya no digamos qué tanto incide en su participación activa, a pesar de la disposición de más y mejores productos informativos. Y es que, en efecto, se dispone de informes rigurosos y algunos de ellos presentados de forma muy adecuada para todo público. Éste es otro campo de mejora, el de la difusión, en el que también puede compartirse la tarea con organizaciones ciudadanas, lo cual ha sido experimentado durante mucho tiempo. Los esfuerzos de comunicación y difusión de la información ambiental, por lo demás, redundarían en un fortalecimiento de las propias políticas ambientales, que a veces carecen de soporte social.

También se requiere conocer mejor, y crear para ello indicadores de medición, el efecto del conocimiento y la información generada sobre las propias políticas y la gestión. A veces se da por hecho que el diseño de la política sí aprovecha los indicadores de información ambiental, lo cual no se debe dar por sentado. Hay casos en los que la relación es estrecha, y entre ellos ya se mencionó el de la formulación de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero y su relación con el programa de cambio climático. En muchos otros casos las relaciones entre información pública y políticas no están tan claras. Es esto lo que ha llevado a proponer un sistema de indicadores de impacto de la información de biodiversidad, pues la mera estadística de consulta en

---

<sup>85</sup> Berumen – Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. *Estudio sobre la Percepción Pública del Cumplimiento y Aplicación de la Normatividad Ambiental y Urbana en el Distrito Federal*, 2008. Consultado en: [www.paot.org.mx](http://www.paot.org.mx)

<sup>86</sup> KPMG. 2009. Encuesta desarrollo sustentable en México. Consultado en: [www.kpmg.com.mx](http://www.kpmg.com.mx)



las páginas web es insuficiente para conocer el efecto, aún cuando las consultas las hagan funcionarios públicos<sup>87</sup>.

En este mismo plano, van surgiendo indicadores de información más enfocados a conocer los resultados de las políticas, es decir, indicadores de efectividad. El caso de las áreas naturales protegidas es emblemático: apenas empieza a saberse en qué medida están protegiendo la biodiversidad, evitando el cambio de uso del suelo, la deforestación o la fragmentación, entre otros procesos. Tampoco es ésta una tarea que pueda emprenderse sólo desde los sistemas de información, pues supone el involucramiento de los operadores de los programas. Sería también el caso de las unidades de manejo de la vida silvestre, de los programas de servicios ambientales y otros. Ya existen diversos indicadores que identifican la efectividad de las acciones públicas y que pueden servir de guía para otros casos.

### **Consideración final**

El uso de la información ambiental es cada vez más cotidiano y está presente en múltiples aspectos de la vida familiar, profesional o productiva. Su relevancia crece por el impacto que el deterioro ambiental tiene sobre la calidad de vida, las capacidades económicas y la vulnerabilidad a la que la sociedad y las personas se ven expuestas, en sus proximidades y en escalas más amplias. La necesidad de acudir a ella para tomar decisiones, para tratar de incidir en la vida pública, para evitar situaciones de riesgo o para prevenir problemas futuros hace que tenga un elevado valor.

El sistema que se ha desarrollado para la transparencia y el acceso a la información ambiental pública tiene oportunidades de mejora, como se ha mostrado con la información del cuadro 1, pero tiene sobre todo el reto de generalizarse a los estados y municipios, que tienen a su cargo muchas de las áreas de política de mayor contacto y proximidad con la población. Ahí es donde se encuentra la mayor urgencia por contar con

---

<sup>87</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *México: capacidades para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad*. México, 2009.

información pertinente, confiable, oportuna, aplicable a las soluciones, desagregada en el territorio, actualizada y bien aprovechada. No se conocen con certeza las capacidades institucionales locales, pero hay evidencias suficientes de que la institucionalidad ambiental local no sólo es muy desigual sino que también tiene considerables rezagos<sup>88</sup>.

Con el gran cambio que ha provocado el derecho de acceso a la información pública gubernamental, se ha transformado sustancialmente la actitud de los servidores públicos y, también, su aptitud para proporcionar la información. Sin embargo, aún se detectan resistencias patrimonialistas que dificultan el acceso a la información pública ambiental, problema que sin duda es mayor en los estados y municipios.

También se requiere conocer mejor el propio impacto de la información ambiental sobre las políticas, y desarrollar indicadores que permitan conocer qué tanto se está aplicando la legislación ambiental y qué tan efectivos están siendo los programas públicos. Todo ello enriquecería los contenidos de la información pública gubernamental, permitiría una mejor rendición de cuentas y, sobre todo, sentaría mejores bases para el cumplimiento de los derechos ambientales y el desarrollo de la ciudadanía ambiental, lo cual está asociado íntimamente con el propósito de “Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”<sup>89</sup> de la propia LFTAIPG.

Como se ha mencionado, en la cuestión ambiental se ha concebido el derecho de acceso a la información de manera vinculada a la participación ciudadana, el cumplimiento de derechos y el acceso a la justicia ambiental. Los derechos ambientales se reconocen cada vez más, pero los medios de garantía y de exigencia siguen siendo débiles. La existencia de la información suficiente y accesible tiene un papel determinante en el cumplimiento y el ejercicio de la ciudadanía ambiental, y lo será aún más

---

<sup>88</sup> Ver, por ejemplo, INEGI. Resultados de la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*. México, 2010. Sobre todo el cuadro 6.1.

<sup>89</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 4º, fracción VI.

en la medida que se reconozca la reparación del daño y, a través de las acciones colectivas o de la justicia civil o penal, se generalice un sistema de acceso efectivo a la justicia ambiental<sup>90</sup>.

La participación ciudadana ambiental podría mejorar con un uso más intensivo de la información que esté vinculado más a la rendición de cuentas, en el sentido que lo ha propuesto la Red por la Rendición de Cuentas, para “crear mecanismos de control democrático de la gestión pública, capaces de articular las distintas modalidades actuales de participación social en la vigilancia del desempeño gubernamental y el gasto público –como los testigos sociales, las contralorías sociales, las ventanas de participación, consulta, denuncia y el acompañamiento ciudadano, entre otras–, dentro de un solo sistema de información y de conclusiones destinadas a la mejora de la gestión pública y de sus procedimientos, [y crear] consejos sociales de gestión pública que de manera voluntaria conozcan, vigilen y den seguimiento público a la gestión de los recursos empleados por los gobiernos, con réplicas en consejos territoriales en todo el país y, en particular, en las dependencias y las políticas que están vinculadas con el cumplimiento de los derechos humanos y sociales garantizados por la Constitución”<sup>91</sup>.

En la misma dirección, el acceso a la información podría confluir mejor con la rendición de cuentas al “Establecer la obligación de los gobiernos de alinear sus sistemas de información, de archivo y de acceso a la información pública, a fin de garantizar que cualquier ciudadano pueda verificar el avance en el ejercicio del gasto público en tiempo real, especialmente en las áreas de recursos humanos, de servicios, adquisiciones y de obras públicas, de subsidios y transferencias directas y del cumplimiento de los “paquetes evaluativos presupuestarios”<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Provencio, E. “Consolidación y nueva etapa en el acceso y la transparencia en el sector ambiental”. Ponencia inédita presentada en Taller Logros y retos sobre transparencia y acceso a la información en el sector ambiental 2006-2012. UCPAST-SEMARNAT. Valle de Bravo, 22 de mayo de 2012.

<sup>91</sup> Red de Rendición de Cuentas, 2012. *Hacia una Política de Rendición de Cuentas (Notas para una deliberación en curso)*. Marzo de 2012.

<sup>92</sup> Ibid.

Los sistemas de acceso a la información pública ambiental pueden mejorar con formas más interactivas de vinculación con los usuarios y más alineadas con el modelo de comunicación y participación que se está consolidando<sup>93</sup>, y con adaptaciones que den cuenta de la relación más compleja que está en proceso entre sujetos obligados, solicitantes y redes sociales, observatorios y otros espacios intermedios<sup>94</sup>, y que podría ser aún más importante con el reconocimiento constitucional de la acción colectiva en temas ambientales<sup>95</sup>.

Se trata no sólo de una necesidad desde el punto de vista de la ciudadanía ambiental, la democratización y el Estado de derecho, sino también del desarrollo económico y en especial de la innovación para el desarrollo sustentable, pues el acceso a la información pública y la transparencia tienen un efecto positivo directo e indirecto para el beneficio público y privado, tanto por la reducción de asimetrías, incertidumbres y riesgos derivados de la falta de información, como por el descubrimiento de oportunidades y por mejoras de eficiencia que contribuyan al mejor desempeño económico y social<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Ver Villamil, J. *Acceso a la información, periodismo y redes sociales. Escenarios futuros*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México, No. 18, 2011.

<sup>94</sup> Ver Raphael, R. 2012. “Transparencia, acceso a la información y participación social en la Ciudad de México”. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. *Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México*, No. 19. México, 2012.

<sup>95</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Art. 202, reforma del 30 de agosto de 2011.

<sup>96</sup> AEQUUM. *Evaluación del impacto económico de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*. Estudio para el IFAI, 2006.

---

\* Enrique Provencio. Economista. Trabaja usualmente en temas de desarrollo económico, social y sustentable. Es investigador del Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la UNAM, profesor de asignatura en la especialización de economía ambiental del postgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, y regularmente imparte cursos en otras instituciones académicas. Ha sido Secretario de desarrollo social del Distrito Federal, Subsecretario de planeación de la SEMARNAP, Procurador ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal, y Presidente del Instituto Nacional de Ecología, entre otros cargos públicos. Es vicepresidente del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad, Ambiente y Desarrollo, miembro de la Fundación de apoyo a gobiernos locales, y de la Red de investigadores de gobiernos locales mexicanos. Pertenecer al Grupo de Participación Ciudadana de responsabilidad social de PEMEX, y al Consejo Consultivo del Observatorio de Desarrollo Sustentable de la UANL. Es socio fundador y miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

\*\* Julia Carabias. Bióloga, ambientalista y profesora de la Facultad de Ciencias y de la Maestría de Restauración Ambiental de la UNAM. En el servicio público, ha sido Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Presidente del Instituto Nacional de Ecología, e integrante de numerosos consejos consultivos o técnicos. Preside el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad, Ambiente y Desarrollo, y pertenece al IETD desde su surgimiento. Ha recibido varios premios internacionales de fundaciones u organizaciones dedicadas a la protección ambiental, y pertenecido a diversos comités o grupos de trabajo en organismos de Naciones Unidas. Recibió la distinción de ser nombrada parte del Panel de Alto Nivel del Secretario de la ONU para la Cumbre Río+20, de 2012. Es columnista del periódico *Reforma*. En su trabajo de investigación científica se ha orientado sobre todo a temas de conocimiento y aplicación de estrategias de manejo integral y sustentable de recursos.

# Notas sobre desarrollo, transparencia y democracia

Rolando Cordera Campos<sup>97</sup>

*Cada vez cobra mayor centralidad en las sociedades actuales el papel que tienen el derecho a la información y la transparencia para alcanzar una gobernanza democrática. Pugnar por su cumplimiento y expansión es una ruta obligada en la búsqueda de una globalización diferente a la actual. Las siguientes notas pretenden destacar algunos de los temas que cruzan a este binomio y que, en muy buena medida, tienen que ver con la marcha de la economía, los mercados, la globalización, la competitividad, la cooperación, la participación social.*

**A** finales del siglo XX, la globalización se convirtió en el proceso omniabarcante de los escenarios y las políticas planetarias. Al calor de estos cambios, la democracia emerge como el cemento de las sociedades sometidas a las mudanzas estructurales hechas para incrustarse en el proceso; mudanzas que también inducen una serie de reclamos, entre otros el acceso a la información y a la transparencia como uno de los vectores para la construcción de ciudadanía de toda sociedad abierta y democrática.

La democracia moderna es concebida como inseparable de la creación de un régimen universal de derechos. Democracia entendida como derechos; derechos entendidos como justicia y libertad; política entendida como acción y compromiso con el código democrático, deberían ser las coordenadas para construir una relación actualizada entre las instituciones y los ciudadanos. La institucionalidad democrática es, entonces, el puente que debe comunicar al Estado, los mercados y los ciudadanos, así como determinar las reglas del juego que garanticen que las actividades sociales, privadas y públicas se desarrollen con transparencia y, por ende, certidumbre.

---

<sup>97</sup> Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM. Coordinador del Programa Universitario de Estudios de Desarrollo.

Es importante vincular la institucionalidad democrática con todas las esferas de la vida de la sociedad: la productiva, los procesos políticos, el intercambio de recursos, la información, la transparencia, así como las reglas que recompensan o sancionan las acciones de los sujetos político-sociales. Lo es porque en un régimen democrático los ciudadanos, todos, tienen derechos y obligaciones; ni el Estado ni los mercados tienen márgenes ilimitados o libertades absolutas, sino que deben responder a ciertas reglas acordadas. “El secreto –escribe Canetti– ocupa la misma médula del poder (...) El detentador del poder, que de él se vale, lo conoce bien y sabe apreciarlo muy bien según su importancia en cada caso (...) Tiene muchos secretos, ya que es mucho lo que desea, y los combina en un sistema en el que se preservan recíprocamente. A uno le confía tal cosa, a otro tal otra y se encarga de que nunca haya comunicación entre ambos (...) Todo aquel que sabe algo es vigilado por otro (...)”.<sup>98</sup> De aquí la indiscutible relevancia que para una sociedad abierta tienen la libertad de información y la transparencia.

### **El desarrollo y la transparencia: nueva visión**

A pesar del discurso globalizador que pretendía no sólo un pensamiento único sino también un camino único para el desarrollo, éste se ha presentado como un fenómeno extremadamente complejo y reactivo a toda pretensión uniformadora. Las experiencias de América Latina con el ajuste para pagar la deuda externa en los años ochenta, y la de los países asiáticos volcados a la conquista de los mercados externos y a la interiorización de sus ganancias exportadoras, resumen más que una polaridad, la más notable diversidad que el desarrollo tiene como fenómeno internacional. Esta diversidad se afirma como desafío al calor de las crisis asiáticas de fin de siglo pero, también, de la impetuosa irrupción de China e India en la escena internacional como grandes jugadores, no sólo por su demografía sino por su dinamismo y tamaño económicos.

De estas y otras experiencias se extraen algunas lecciones fundamentales, pero quizá la principal sea que el desarrollo no se puede reducir

---

<sup>98</sup> Elias Canetti. *Masa y poder*. Barcelona: Muchnik editores, 2000, pp. 304, 306, 307.

a sus componentes económicos de crecimiento, acumulación o industrialización, sino que se trata de un proceso de cambio social que tiene como eje un aprendizaje social y democrático como lo postulara Stiglitz.<sup>99</sup>

Esta visión compleja del desarrollo ha llevado a reconocer y a valorar la importancia que tienen la participación social y el diálogo político como vectores para la construcción de los consensos indispensables para acometer y encauzar el mencionado cambio social. Sin estos consensos, la economía encara el riesgo de tensiones políticas y sociales que amenazan la gobernabilidad del propio proceso de cambio. En particular, la participación social implica el reconocimiento expreso de la centralidad que tienen la transparencia, la apertura y la capacidad de desplegar su voz las diferentes fuerzas sociales que concurren al proceso de cambio social y transformación productiva. Dentro de esto, la información accesible y oportuna debe entenderse como un insumo de primer orden para inducir a una toma de decisiones racional, así como a la construcción de visiones de mediano y largo plazos que correspondan no sólo al gobierno sino al conjunto de la sociedad y, en particular, a los grupos sociales que hacen posible el despliegue y desarrollo de las fuerzas productivas.

La construcción de una estrategia de desarrollo es fundamental para darle consistencia a unos cambios que, a primera vista, pueden parecer meras tendencias a la inestabilidad. Sin embargo, es a partir de esa estrategia que la inestabilidad puede concebirse como una condición necesaria para romper equilibrios negativos y propiciar dinámicas transformadoras que, eventualmente, desemboquen en un crecimiento económico sostenido y con capacidad de crear espacios efectivos de redistribución económica y social. Al concretarse esta perspectiva en el tiempo y en el territorio, permitiría hablar del desarrollo en el sentido planteado; es decir, como proceso de cambio social que es resultado y motor de una participación amplia de la sociedad y de un aprendizaje democrático.

---

<sup>99</sup> Cfr., Joseph Stiglitz and the World Bank. *The Rebel Within*. London: Anthem Press, 2001.



De manera específica podemos agregar que la mencionada estrategia debe servir como un catalizador para la emergencia de nuevas actividades que materialicen la diversificación de estructuras económicas y sociales. La identificación de regiones y sectores o ramas de actividad con potencialidades de expansión, sería uno de los subproductos más importantes de la puesta en acto de dicha estrategia. Como ha dicho Stiglitz,<sup>100</sup> la identificación de estas áreas de oportunidad y la publicidad más amplia de tal información debe entenderse como un bien público; es decir, como responsabilidad del Estado.

## Derechos y democracia

El derecho a la información y a la transparencia forma parte del desarrollo de los derechos cuya expansión, diría Bobbio, marca la época y anuncia, no sin dificultades, una mudanza epocal portentosa. Ésta es una dimensión obligada de todo sistema democrático moderno. De ambos depende en gran medida el buen funcionamiento de la democracia y de la sociedad misma. “La caracterización de los derechos fundamentales como derechos universales –afirma Miguel Carbonell– no solamente sirve para extenderlos sin distinción sino que también es útil para deducir su inalienabilidad y su no negociabilidad (...) En los tiempos actuales, la no negociabilidad y la no alienabilidad son muy importantes, pues sirven, entre otras cosas, para poner a los derechos fuera del alcance de la lógica ‘neoabsolutista’ del mercado (...)”.<sup>101</sup>

Conviene advertir que el de la información es un derecho que supone un régimen de libertades fundamentales, entre ellas desde luego la de expresión, pero no se reduce al ejercicio de ésta. Supone, en cambio, una relación del ciudadano con el Estado, como garante obligado del ejercicio del derecho a la información y la transparencia, pero también con la esfera “privada” de la empresa y el mercado. El de la información es, así, un derecho fundamental que está llamado a estar en el centro de la

---

<sup>100</sup> *The Rebel Within*, p. 71.

<sup>101</sup> Miguel Carbonell. “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/4.pdf>

política y de la economía en el México moderno, de cara a la nueva fase de la globalización que se gesta en la crisis actual. La interdependencia económica probablemente no ceda ante las tensiones aislacionistas que la crisis impulsa. Sin embargo, para alcanzar una gobernanza global productiva es, y será indispensable, que los actores principales del drama global de la poscrisis sean portadores de una ilustración informada y reflexiva. Lo anterior implica un contexto robusto de producción y difusión del conocimiento que, a su vez, supone un régimen de transparencia vertical y horizontal.

La información es uno de los vectores de la construcción ciudadana, de la deliberación como matriz primordial de la reproducción de la democracia y condición sine qua non para volver realidad la divisa clásica de que la democracia es, sobre todo, un gobierno sustentado en la información y la discusión. Dada la complejidad creciente de las economías políticas nacionales que conocen el proceso global, bien podría añadirse que este derecho debe extenderse en su ejercicio al propio corazón de la empresa. La participación de los trabajadores en su gestión, el desarrollo de una democracia económica propiamente dicha, señalan dos vertientes para extender el derecho a la información en un contexto de expansión de los derechos fundamentales en el ámbito económico.

Sin transparencia es difícil esperar una rendición de cuentas que tenga un sentido político significativo; es decir, que contribuya a la educación y participación ciudadana. Puede parecer obvio, pero no resulta nimio saber a qué tienen derecho de conocer los ciudadanos en el ámbito de la información pública. Hay que decir, en principio, que toda la información sobre la acción gubernamental debe ser susceptible de conocerse, a excepción de la que atañe directamente a la seguridad nacional, a las investigaciones de cumplimiento de la ley o a la vida privada, limitaciones que deben quedar estipuladas en el ámbito de lo legal.

Los mecanismos de auditoría social plantean nuevos problemas para volver realidad cotidiana ese derecho. Obligan desde luego, a revisar

las relaciones entre esos mecanismos y los órganos constitucionales encargados de vigilar y juzgar sobre el uso de los recursos públicos.

## **La información como bien público**

Entre las referencias internacionales más cercanas para apuntalar el derecho a la información está la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información<sup>102</sup>, 2003, que entre otros puntos señala la necesidad imprescindible de eliminar los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas. Capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento para promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo.

En nuestro caso, la ruta para transitar hacia una política de rendición de cuentas no ha sido lineal, sino gradual como todo proceso. El primer intento estatal para reivindicar el derecho a la información fue la adición al artículo sexto constitucional en 1977, que estipuló que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Desde entonces se han generado múltiples debates y modificaciones sobre el asunto hasta la materialización, en 2003, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, garante de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en 2007 se reformó el artículo sexto constitucional que desarrolla el contenido del derecho de acceso a la información pública en diversos presupuestos jurídicos.

La introducción del derecho a la información a la carta magna forma parte de la reforma política democrática emprendida en nuestro país en los últimos años del siglo XX. Se ha tratado de un proceso en el que tanto el gobierno como la sociedad están aprendiendo a asumir responsabilidades y, por paradójico que parezca, a ejercer derechos.

---

<sup>102</sup> *Cfr.*, Cumbre mundial sobre el derecho a la información, <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

El derecho político a la información es fundamental para el ejercicio democrático de los poderes del Estado. Por ello, no debe ser considerado como una prerrogativa conferida por el Estado, o como un acto puntual asociado a alguna consideración tecnocrática, sino como derecho ciudadano que debe ser garantizado. Así, el de la información, como todo derecho, tiene un doble efecto: el derecho a informar y el derecho a ser informado; dimensión que resulta ser un componente indispensable de la democracia.

En una sociedad democrática, el proceso comunicacional debe ser permanente entre los gobernantes y los grupos y sectores sociales. Sólo bajo este esquema es que se fortalecen la participación social y las instituciones al enfrentar la impunidad, discrecionalidad, opacidades y corrupciones.

En opinión de Enrique Quintana:<sup>103</sup> “Si bien el libre acceso a la información pública no puede cambiar la naturaleza de la operación de los mercados, en un mundo en el que realmente hay información imperfecta, la transparencia puede hacer mucho para conseguir que esa imperfección se reduzca y que la operación de los mercados se vea menos contaminada (...)

“El hecho de que la información funcione como una fuerza productiva en la economía implica que la provisión de ésta en una forma más abundante y libre, va a tener un impacto favorable en el crecimiento y la productividad de la economía, pese a que no evita ni las asimetrías ni las fluctuaciones cíclicas de la economía”.

## **Corresponsabilidad y derechos**

No puede haber régimen democrático moderno que no contemple como parte de sus responsabilidades el acceso a la información, la transparencia

---

<sup>103</sup> Enrique Quintana. *Economía política de la transparencia*. Cuadernos de transparencia, No. 9. México: IFAI, 2006.

de sus gestiones y la rendición de las cuentas públicas. Responsabilidades que deben ser adjetivadas porque no se trata solamente de cumplir con la norma, sino de explicar acciones y omisiones. Si el Estado es incapaz, por omisión o cerrazón, de rendir cuentas, la democracia como forma de gobierno pierde uno de sus principales atributos que es otorgar a la sociedad el control y la sanción de las acciones gubernamentales pero, al mismo tiempo, la obligación de la sociedad de ejercer sus derechos. Ésta es, por cierto, una tarea pendiente de nuestra ya larga transición democrática. De hecho, ejercer el derecho ciudadano a los derechos políticos, civiles y sociales, y a la rendición de cuentas es una forma de enfrentar el déficit de legitimidad de los sistemas democráticos, señalado oportunamente por el PNUD.

Nuestro régimen de rendición de cuentas debe tener como referente el marco de los derechos fundamentales de suerte que sean exigibles. Su adscripción en el texto constitucional no implica por sí mismo su cumplimiento; basta con ver los números de nuestra desprotección para darse cuenta cómo los derechos a la salud, la alimentación, o a la educación, por ejemplo, no obstante la obligación estatal de atenderlos, no se traduce linealmente en el goce de los mismos. En otras palabras: la evaluación del desempeño institucional debe generar mecanismos suficientes para ponderar los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales, y de ahí generar los correctivos necesarios para el desarrollo de dichas políticas.

Uno de los temas centrales que tiene que ver con la rendición de cuentas es el fortalecimiento y la ampliación de la independencia de los organismos de control del Estado. En este sentido, robustecer el edificio institucional en materia de acceso a la información debe tener traducción también en incentivar la demanda ciudadana de información y de rendición de cuentas.

La democracia se desarrolla, amplía y avanza en la medida que se van reconociendo los derechos humanos fundamentales. También ocurre así con el desarrollo, como lo hemos planteado antes. En este contexto, el

impulso a una política cultural, cívica y jurídica de los derechos humanos depende necesariamente de la educación. Dicho con otras palabras: la rendición de cuentas requiere que los derechos sean plenamente exigibles y exigidos asiduamente por la ciudadanía. Por ejemplo, en el caso de la política social participativa, el acceso de la ciudadanía a la información pública y al ejercicio de la libertad de expresión, adquieren un sentido adicional. Ya que no puede haber una deliberación comunitaria productiva en torno a proyectos o a la asignación de recursos si no hay una información adecuada y oportuna; y tampoco puede asentarse como práctica cotidiana y profunda la de la contraloría social, si no hay un flujo de información y discusión permanentes.

En el caso concreto de la actual política social no hay un sistema de información pública que forme el contexto de exigencia propio de la rendición de cuentas. La sociedad debe exigir responsabilidad a las instituciones y a los órganos de información, y éstos ser proactivos en la evolución de esta exigencia.

En política social, la prioridad debe ser el establecimiento de sistemas de información adecuados, que permitan coordinar a las instituciones oficiales en un esfuerzo mayor por establecer controles internos, y que faculden a la ciudadanía para ejercer un control social más efectivo que eche a andar el proceso político-institucional que llamamos rendición de cuentas. Lo anterior adquiere especial pertinencia si se considera, por un lado, el agravamiento de la cuestión social mexicana y, por otro, la enorme dispersión y duplicación de políticas y programas destinados a la superación de la pobreza o a la protección social.

## **Economía e información abierta**

Así como la estructura estatal tiene la obligación de informar, también a partir de un principio de interdependencia básico, es posible exigir la misma responsabilidad a la esfera privada en relación con el tema de la transparencia. De aquí, por ejemplo, la importancia de entender como información pública el estado de los negocios, de su capacidad

contributiva y distributiva, de emplear y aumentar salarios, o de cofinanciar la seguridad social. En particular, urge implantar la obligación estatal y patronal de darle máxima publicidad a los contratos colectivos de trabajo.

En este sentido, es muy importante crear contextos de exigencia para hacer que el costo de incurrir en actos de opacidad y corrupción sea relevante. Al igual que el Estado debe ser transparente en relación con sus procesos, decisiones u omisiones, también las empresas y los mercados deben serlo como condición para una cooperación redistributiva congruente con el incremento de la productividad: una cooperación que vincule las actividades de índole empresarial y pública en torno a la transparencia informativa. En este respecto podemos imaginar tres ejes rectores: reglas del juego claras que den confianza y credibilidad (marco jurídico); jugadores transparentes (en las esferas pública y privada); una sociedad que crea contextos y vigila. “Una sociedad sin transparencia –asegura Stiglitz– es una sociedad sin información, y sin información la economía no funciona. Si no hay información, no hay transparencia, si no hay transparencia no hay confianza, y si no hay confianza el gobierno no puede hacer su trabajo, y así es imposible alcanzar el éxito económico”.<sup>104</sup>

Y en palabras de David Ibarra: “Entre las causas concretas de la crisis financiera global figura de manera innegable una combinación de deficiencias institucionales y hasta corruptelas: fallas en los criterios rectores del gobierno corporativo del sector financiero, en los sistemas de evaluación de las empresas calificadoras, en la cobertura y profundidad de sistemas regulatorios, así como en la protección diferencial de riesgos entre los grupos beneficiados y los perjudicados.

“Varios desajustes y desfalcos se han creado o recrudecido como compañeros inseparables de la desregulación excesiva de los mercados que permitieron, por ejemplo, el libertinaje de la banca al asumir riesgos

---

<sup>104</sup> Joseph Stiglitz en 2008 durante el foro “Gobernabilidad democrática para un crecimiento con equidad”, organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

excesivos en aras de multiplicar las ganancias y el *shareholder value* de los intermediarios financieros y accionistas”.<sup>105</sup> Una desregulación que, paradójicamente, redundó en la máxima opacidad imaginable. Como apunta el proyecto desarrollado por Volans y Global Reporting Initiative (GRI): “El capitalismo se encuentra en una coyuntura inestable y de forma generalizada se manifiesta una necesidad urgente de cambio y de soluciones económicas sostenibles. Al mismo tiempo, se aprecia una clara relación entre estas soluciones y la transparencia.

“La conexión se hace evidente al pensar en los recientes casos de fraude corporativo o en las crisis financieras, que han puesto de manifiesto lo que puede suceder cuando las reglas opacas del mercado financiero son las que gobiernan las economías. Las conexiones existentes entre la transparencia y el desarrollo sostenible también son críticas para la gestión integrada de los recursos naturales, la contaminación, los derechos sociales, la violencia y la riqueza”.<sup>106</sup>

A partir de la crisis que arrancó en 2008, se reactivó el debate sobre el papel de la información en la economía, cambio fundamental en el paradigma vigente de la ciencia económica. A este respecto vale la pena citar en extenso a Stiglitz: “La economía de la información ha tenido ya un profundo efecto respecto a cómo pensamos acerca de la política económica y es probable que tenga una influencia aún mayor en el futuro. Los principales debates de política que se han producido durante las últimas dos décadas se han centrado en torno a las cuestiones, vinculadas entre sí, correspondientes a la eficiencia de la economía de mercado y a la relación apropiada entre mercado y Estado.

“El planteamiento de Adam Smith (1776) de que los mercados libres llevan a resultados eficientes, ‘como si de una mano invisible se tratase’, ha tenido un papel central en estos debates. De dicho razonamiento se

---

<sup>105</sup> Cfr., David Ibarra, “Crisis, consumismo, dolarización”, <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam16/ECU001600601.pdf>

<sup>106</sup> “La economía transparente. Seis tendencias para la recuperación global”. [https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Economia%20transparente\\_2010.pdf](https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Economia%20transparente_2010.pdf)



derivaba la idea de que, en general, podríamos, confiar en los mercados sin intervención pública (o, como mucho, con una intervención limitada del gobierno).

“Los creadores del modelo neoclásico, el paradigma económico reinante en el siglo XX, se olvidaron de las advertencias de los maestros del siglo XIX e incluso anteriores respecto a cómo podrían alterar sus análisis las cuestiones relacionadas con la información –tal vez porque no pudieron ver la forma de incorporarlas en sus modelos aparentemente precisos, quizás porque hacerlo les hubiera llevado a unas conclusiones incómodas acerca de la eficiencia de los mercados (...)

“Las denominadas políticas del ‘consenso de Washington’ (...) se han basado en políticas de mercado fundamentalistas, que se olvidaban de las cuestiones teóricas de la información; ello explica, al menos en parte, su fracaso en general”.<sup>107</sup>

Podría decirse que empieza a abrirse camino la idea de que el mercado abierto no sólo se refiere a formas de producción y comercio, sino también de circulación de la información. El mercado no puede descansar en el uso, o abuso de información “privilegiada” que pronto, quíerose o no, se torna corrosiva de los mismos principios en que descansa su operación. En ausencia de una información adecuada, las decisiones de inversión se instalan en plataformas de alto riesgo, y se encarece el proceso de acumulación y crecimiento en su conjunto.

## **La productividad de la información**

El papel y el valor de la información es insustituible. En palabras de Amartya Sen:<sup>108</sup> “Los papeles informativos de la democracia constituyen una salvaguarda a las situaciones moralmente inaceptables (...) las

---

<sup>107</sup> Joseph Stiglitz. “La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica”, 2001.

<http://www.nobelprize.org>

<sup>108</sup> Amartya Sen. *Desarrollo y libertad*. México: Planeta, 2000, p. 201.

hambrunas son el ejemplo más claro, incluso en países donde los Estados son débiles o están poco consolidados; pero la condición de una circulación libre de información puede aplicarse a una clase mucho mayor de problemas que la mera prevención de las hambrunas.”

En la medida en que “la información, ya no es un costo de transacción adicional, ni tampoco un agregado más del capital”<sup>109</sup>, sino una herramienta productiva, una de las tareas primarias de los Estados modernos debe ser no sólo la de garantizar la información sino contribuir a su libre flujo.

En esta perspectiva es preciso apostar por la construcción de un gran consenso en donde institucionalidad, políticas públicas y ciudadanía toda, estén orientadas a la ampliación del derecho fundamental a la información y, cabe agregar a la transparencia, como uno de los valores centrales de las democracias modernas y, como hemos dicho, del desarrollo. Así se trataría de ir creando contextos de exigencia para que los sectores que favorecen el mantenimiento del secreto y la opacidad, así como los paradigmas en que se amparan, vayan cediendo espacio a los valores democráticos modernos de la información y la transparencia.

Para concertar y erigir un régimen de cooperación para el desarrollo requerimos, en primer término, asumir a la participación social y ciudadana como una variable estratégica, sin la cual los sacrificios no se compartirán productivamente, y los beneficios, quedan limitados. También, admitir que los mercados libres no pueden trabajar detrás de puertas cerradas; en otras palabras, la política económica no debe seguir ejerciéndose como la aplicación de un modelo o doctrina únicos. De aquí la necesidad de que los hacedores y los conductores de la política económica rindan cuentas de manera sistemática de sus deliberaciones y correcciones.

---

<sup>109</sup> Enrique Quintana. *Economía política de la transparencia*. Cuadernos de transparencia, No. 9. México: IFAI, 2006.

El desarrollo moderno comporta riesgo y supone altas dosis de cooperación y participación, razón por la que es necesario entender a la participación social y ciudadana como una vertiente primordial y, también, ver a la economía como un proceso de cooperación y participación social sin el cual la competencia se vuelve autodestructiva; sólo así será posible concertar y erigir un régimen de cooperación para el desarrollo. Repitamos: Estado transparente en sus procesos y decisiones básicos, mercado abierto a la participación de actores como una condición para una cooperación redistributiva congruente con el incremento de la productividad, bien podría ser la fórmula que llevara a recuperar un desarrollo que, en nuestro caso, se ha extraviado.

Lo anterior implica nuevas formas de rendir cuentas, de informar y comunicar bien y a tiempo. Es decir, asumir que la información es un derecho y entender a la democracia como un sistema de producción, circulación y redistribución de la información y el conocimiento que son indispensables para el desarrollo, entendido, a la vez, como cambio y riesgo. Más aún: “En un mundo en proceso de transformación acelerada que se apoya en importantes desequilibrios, los distintos agentes necesitan una mayor información sobre los retos de la sostenibilidad a largo plazo, como el cambio climático, el acceso al agua y la disponibilidad de los recursos naturales o la disparidad de la riqueza de las economías. Esto es relevante para cualquier institución, sea una agencia estatal o un partido político, pero parece especialmente crítico para el sector privado”.<sup>110</sup>

Pero además, “La transparencia es importante no sólo porque incrementa la eficiencia en la distribución de recursos sino, también, porque puede ayudar a asegurar que los beneficios del crecimiento sean redistribuidos y no capturados por una élite”.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Jaime Silos, “El valor de la transparencia”, Red global de organizaciones de responsabilidad social

<http://www.foretica.org/sala-de-prensa/noticias/1973-la-transparencia-genera-valor-economico-nuevo-rsearch-de-foretica?lang=es>

<sup>111</sup> Ann Beller, “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”

[www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/038-junio-2007](http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/038-junio-2007)

En fin, como asevera Stiglitz: “En ocasiones la transparencia puede generar desconfianza (...) Sin embargo, la agenda de la transparencia está adoptando un papel protagonista (...) Resulta interesante recordar que la Gran Depresión (...) dio lugar a la Ley de Valores de 1933 y la Ley de Intercambio de Valores de 1934. Estas leyes crearon la Comisión de Valores (SEC) de los Estados Unidos, que exigía que las empresas públicas presentaran informes financieros y, lo que es más importante, que los hicieran públicos (...)

“Quizás ahora (...), una vez más se presenta una verdadera oportunidad de crear nuevas normas de transparencia para los mercados y las empresas, que sean adecuadas para el nuevo siglo (...)”.<sup>112</sup>

El de la información es uno de los derechos fundamentales, y no dádiva graciosa ni prerrogativa conferida por el Estado ni el buen mercado. No es un poder en el sentido constitucional, sino más bien un fundamento de la legitimidad de los poderes públicos. Sólo si se concibe así al derecho a la información es que la modernidad democrática y económica tiene contenido y sentido. Con una historia plagada de opacidad, tanto en la política como en la economía, es indispensable poner en el centro de la atención y la acción por la democracia y el desarrollo al tema de la información así como el de la transparencia en el ejercicio del poder.

Es preciso superar las enormes asimetrías de información entre los ciudadanos y el Estado para coadyuvar a un proceso político que, por la vía de la rendición de cuentas, pueda contribuir a identificar errores y omisiones por parte del Estado y corregirlos o superarlos a tiempo. Sólo con la creación y ampliación de canales por los que la información y la transparencia circulen y lleven a una real rendición de cuentas, es que la sociedad mexicana podrá avanzar en la construcción de una democracia comprometida con el desarrollo y la equidad.

---

<sup>112</sup> “La economía transparente. Seis tendencias para la recuperación global”  
[https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Economia%20transparente\\_2010.pdf](https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Economia%20transparente_2010.pdf)



# Transparencia hacendaria y regulación financiera: Una visión de futuro

*Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara<sup>113</sup>*

## *Introducción*

El desarrollo democrático del país ha impuesto cambios en la forma en cómo se accede y ejerce el poder. Especialmente, hay una mayor exigencia social y ciudadana para conocer sobre la probidad, los resultados y la efectividad de la acción pública. Este reclamo ha implicado la construcción de mecanismos institucionales para desvelar los procesos y decisiones sobre el uso de los recursos públicos. Se trata de instrumentos de vigilancia que buscan contribuir a la consolidación de un Estado democrático. Para ello, el acceso a la información y la transparencia son factores clave.

A diez años de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública –IFAI– (2003) y las últimas reformas constitucionales en la materia (2007), las personas pueden acceder a la información de instituciones gubernamentales a través de un conducto legal para hacer valer su derecho, y los responsables de la gestión pública están obligados a responder a los requerimientos de información, dando a conocer información gubernamental, indicadores de gestión, resultados y el ejercicio de los recursos públicos.

El fin último de la acción gubernamental es dar solución a los problemas de interés público. La base para ello es la aplicación de los recursos públicos para generar los bienes y servicios que demanda la ciudadanía.

---

<sup>113</sup> Maestro en Docencia Económica. Profesor de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Precisamente, el derecho a conocer de la gestión pública implica revelar cómo son procesados los recursos, a cuánto asciende el financiamiento requerido, de dónde proviene, cuál es su destino y cuáles son sus resultados. Al respecto, México ha avanzado en la materia.

Desde 1977, cuando se incluyó por primera vez en el texto constitucional el derecho a la información, se ha buscado afianzar en la gestión pública el principio de máxima publicidad de la información gubernamental en todos los niveles de gobierno (Cejudo, 2009), transformando así la relación entre gobernantes y gobernados. En lo que toca al financiamiento del ejercicio de gobierno, los avances se concentraron en la generación de información alrededor del presupuesto y de los mecanismos de gasto, su publicación y monitoreo. Hoy las obligaciones de transparencia en materia de finanzas públicas se han multiplicado, insertándose en la renovación del proceso presupuestal y de planeación, en la actualización del marco de coordinación fiscal, así como en la dinámica de evaluación gubernamental y armonización contable. Todo ello, estuvo acompañado de cambios en la normatividad y la creación de mecanismos institucionales de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Imposible negar el progreso en el acceso a reportes periódicos sobre presupuesto y gasto, así como la publicación en línea de las obligaciones de transparencia de las dependencias federales, las cuales han sido secundadas por los gobiernos locales mediante la modificación del marco legal en todo el territorio nacional. Sin embargo, en el campo de las finanzas públicas, estas acciones se encuentran limitadas cuando se trata de contar con información completa, clara y oportuna en materia de ingresos fiscales, fideicomisos, deuda pública y hasta de ciertos rubros de gasto, en todos los niveles de gobierno. En estas áreas los desafíos son varios y no sólo atañen a la complejidad técnica de observar y generar datos pertinentes sobre dichos temas.

Actualmente, conocer el monto real de la recaudación fiscal y sus efectos en la equidad fiscal es un “acto de fe”, tanto para los ciudadanos como para los órdenes de gobierno que intervienen en el proceso hacendario.

La deuda pública y la operación de fideicomisos permanecen como áreas opacas que generan escándalos, malos manejos y sospechas de abuso. Además del campo de las finanzas públicas, pero también desde la arena económica, el sector financiero ha resultado ser un espacio de zonas grises en las cuales no es posible acceder a información. De esta forma, son registrados casos en los que se supedita el derecho a conocer sobre la toma de decisiones y la operación del sector bursátil y financiero, a figuras como el secreto bancario o fiduciario (Sandoval, 2007). No obstante, desde la óptica de la racionalidad económica, la certidumbre en este terreno depende de la existencia de información oportuna y confiable (Kaufmann, 2006).

Este texto tiene el objetivo de revisar brevemente las limitaciones del acceso a la información hacendaria y financiera, con el propósito de identificar soluciones que permitan librar los obstáculos existentes en estos campos. El documento se estructura en tres apartados. En el primero se presenta un balance sucinto de los cambios normativos en acceso a la información y sus alcances en las finanzas públicas y los aspectos financieros del país. En el segundo apartado, se describen los mecanismos que han limitado la consolidación del derecho de la ciudadanía a conocer aspectos específicos como: ingresos fiscales, deuda pública, fideicomisos y sector financiero. Por último, en el tercer apartado se presenta una serie de reflexiones que podrían contribuir a la deliberación de la materia y profundizar en los esfuerzos de construcción de una política de transparencia hacendaria y financiera.

## **I. Alcances de la transparencia presupuestaria: primeros avances**

La pluralidad política propició que desde 1977, cuando se vivió la primera experiencia real de contrapeso del Congreso federal, se incluyera en el artículo sexto de la Constitución que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Se trató de una adición en la norma fundamental que quedó como apunte en la agenda pública, puesto que no se materializó en ninguna política o instrumento que plasmara en los hechos el precepto del derecho a la información. La transparencia



hacia la sociedad tuvo que esperar a que el sistema electoral y la representación política dejaran de ser el principal conflicto del desarrollo de la democracia, para poder conocer la manera en que los gobiernos toman decisiones en lo concerniente a las finanzas públicas.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) publicada en junio de 2002 y la creación del IFAI, constituyeron una etapa democrática que otorgó a los ciudadanos un mecanismo directo para controlar y poner límites a la gestión gubernamental, así como para conocer sobre abusos, decisiones arbitrarias, omisiones y actos de corrupción en el ejercicio del gasto público, incluso de la propia administración que favoreció el acceso a la información (Gutiérrez, 2012). Asimismo, la reforma al artículo sexto constitucional (2007) fortaleció el principio de máxima publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, y elevó el derecho a la información a rango de garantía individual.

Con ello, las obligaciones de transparencia en materia de finanzas públicas se han multiplicado y han enriquecido la normatividad y los mecanismos institucionales de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, de acuerdo con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El campo de la hacienda pública refiere al manejo de los recursos con los que el gobierno financia sus actividades, desarrolla sus proyectos y orienta el desarrollo nacional. Se trata, por una parte, de la implementación de la política fiscal que incluye los procesos de recaudación y obtención de los ingresos públicos, incluyendo la deuda y, por otra, de la planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público. En este sentido, el acceso a la información debe abarcar todo el ciclo hacendario descrito.

Sin embargo, el gasto es lo que hoy abre la puerta para analizar, desde las obligaciones de transparencia, los resultados de las políticas públicas tomando como referencia el ejercicio y aplicación de los recursos públicos. Incluso, las transformaciones gubernamentales que siguieron un curso

paralelo a las reformas de transparencia, tienen un fuerte énfasis en el control del gasto. Tal es el caso de la labor que realizaban la Contraloría Pública (que después se convertiría en la Secretaría de la Función Pública), la Auditoría Superior de la Federación y los órganos locales de fiscalización. Aunque hay que mencionar que sus labores únicamente se orientan al control y supervisión interna de los gobiernos federal y local, lo que deja en un segundo plano la generación de información y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En específico, en materia de gasto se han registrado cambios normativos y operacionales que han dado una mayor transparencia a su ejercicio. A partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) en 2005, junto con la implantación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED),<sup>114</sup> el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), y las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, a nivel federal y en lo que corresponde a los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios, incluyendo las Reglas de Operación de los Fondos de Aportaciones y de los Convenios, se establecieron requisitos que están contribuyendo a hacer más claro el ejercicio de gasto (Gutiérrez, 2012). A partir de lo establecido en la LFPyRH, se dispuso la creación de indicadores de desempeño (índices, medidas, cocientes o fórmulas) con el propósito de obtener parámetros de medición sobre la cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad de las acciones de gobierno.

Otro de los cambios fundamentales en el terreno de las finanzas públicas tiene que ver con las acciones para armonizar los registros contables en todo el país. Esto debido a que, para hacer asequibles los informes hacendarios al ciudadano, es necesario ordenar, clasificar y procesar los datos derivados de la gestión gubernamental (Cejudó,

---

<sup>114</sup> La LFPyRH define al Sistema de Evaluación del Desempeño como: “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.”

2009). De acuerdo con lo anterior, la reforma del año 2007 al artículo 73° fracción XXVIII de la Constitución fue fundamental. Esta modificación facultó al Congreso de la Unión a “(...) expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”.

La reforma dio paso a la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) para avanzar en la homologación de los registros contables y gestión financiera en todo el territorio nacional.<sup>115</sup> Es importante señalar que los alcances de esta Ley van más allá de lo estrictamente contable y definen una nueva institucionalidad de la gestión pública, debido a que obliga a todo tipo de entidad pública a homologar el registro y seguimiento de la información de todo el quehacer público.<sup>116</sup> Estas reformas, aunadas a las acciones de las dependencias gubernamentales, en conjunto con la sociedad civil organizada, han propiciado que la disponibilidad de información básica sobre el uso del gasto público sea mayor que en el pasado. Hoy el marco institucional de transparencia de las finanzas en el país es más robusto (ver Figura 1).

---

<sup>115</sup> En diciembre de 2008 la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) asentó en su artículo primero que su objeto es: “(...) establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”. También destaca que dicha Ley: “(...) es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales”.

<sup>116</sup> En 2012 el Congreso de la Unión aprobó reformar la LGCG; con ello se reforzaron las reglas existentes para la presentación homogénea de la información financiera durante todo el proceso de generación, administración y aplicación de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno. Asimismo, se definió el alcance de la Ley abarcando a toda entidad pública, ahora definidas como entes públicos y se aprobó la aplicación de sanciones administrativas en el caso de que no se cumpla con las obligaciones de transparencia definidas en el marco legal.

Actualmente es posible registrar acciones de transparencia que contemplan la publicación, procesamiento y evaluación de la información presupuestal, como es el caso del portal de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>). Por otra parte, los reportes de ejecución de gasto entregados trimestralmente por dependencias y gobiernos locales, contribuyen a generar un cúmulo de datos y estadísticas indispensables para la vigilancia y control del gasto. La función fiscalizadora que lleva a cabo la ASF contribuye no sólo en el ejercicio mismo de revisión del ejercicio del gasto, sino que también produce datos con un mayor nivel de sofisticación y procesamiento para la ciudadanía.

No obstante, a pesar de que el gasto público es el instrumento de política pública más importante de gobierno por sus efectos en el desarrollo del país, la transparencia en este rubro no agota los campos hacendarios ni financieros que deben ser abiertos al escrutinio público. Los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011 y el International Budget Partnership 2010,<sup>117</sup> identifican la existencia de espacios de opacidad en la mayor parte del ciclo de formulación del presupuesto y su aprobación por el Legislativo; nula información sobre la base gravable y la dinámica de los ingresos públicos, así como la falta de desagregación sobre la estructura y montos de la deuda pública y los pasivos contingentes.

---

<sup>117</sup> En 2012 el Congreso de la Unión aprobó reformar la LGCG; con ello se reforzaron las reglas existentes para la presentación homogénea de la información financiera durante todo el proceso de generación, administración y aplicación de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno. Asimismo, se definió el alcance de la Ley abarcando a toda entidad pública, ahora definidas como entes públicos y se aprobó la aplicación de sanciones administrativas en el caso de que no se cumpla con las obligaciones de transparencia definidas en el marco legal.

**Figura 1. Marco institucional de la política de transparencia en finanzas**

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Leyes Secundarias	Responsabilidades de transparencia
<p><b>Artículo 6°</b>  <i>Fracc. I.</i> Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.</p>	<p><b>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información</b>             (artículo 37)</p>	<p><i>Generación de información sobre el uso y aplicación de recursos públicos</i></p>
<p>En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.</p>	<p><b>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</b>             (artículos 1, 10, 39, 48, 75, 79, 82, 85, 106, 107, 109 y 110)</p>	<p><i>Evaluación e impacto de programas federales y gestión gubernamental</i></p>
<p><i>Fracc. V.</i> Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados (...).</p>	<p><b>Presupuesto de Egresos de la Federación</b></p>	<p><i>Vigilancia del gasto público y su ejercicio</i></p>
<p>Los sujetos obligados tendrán que hacer pública la información completa y actualizada sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.</p>	<p><b>Ley de Coordinación Fiscal</b>             (artículos 48 y 49)</p>	<p><i>Compatibilidad de la información del gasto federalizado</i></p>
<p><b>Artículos: 73, 79, 116, 122 y 134</b>             Sobre contabilidad gubernamental, evaluación y fiscalización.</p>	<p><b>Ley de Contabilidad Gubernamental</b>             (artículos 10, 19 y 51)</p>	<p><i>Armonización de los registros contables en todos los niveles de gobierno</i></p>

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente.

En general, es posible identificar por lo menos tres tipos de desafíos del acceso a la información económica-financiera. Primero, existen áreas de las finanzas públicas en las cuales no se publica información o donde se requiere una mayor desagregación de los datos (i.e. ingresos fiscales o

deuda pública). Cabe mencionar que en materia de gasto, por ejemplo, en el caso del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la SHCP pone a disposición todo su contenido a nivel de Anexos muy específicos, pero en este caso la abundancia de información y su organización hacen bastante compleja su interpretación por interesados no expertos. Segundo, el sistema de coordinación fiscal y el actual acuerdo hacendario implica retos técnicos, administrativos y políticos para lograr la máxima publicidad del manejo de todos los instrumentos financieros. Tercero, el manejo de los casos de excepción definidos en el marco legal de transparencia, que se refieren a la reserva de información “que cause daño a un interés público (...) o aquella que se justifica por la necesidad de proteger la vida privada y el patrimonio de las personas” (López-Ayllón y Posadas, 2007: 23). Con respecto a dichas excepciones, México afrontó durante los últimos años juicios sobre casos de transparencia y acceso a la información que llegaron hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los secretos bancario, bursátil, fiscal y fiduciario han implicado controversias derivadas del interés ciudadano por conocer de estas materias. De acuerdo con los datos de las solicitudes de información del IFAI,<sup>118</sup> alrededor de 80% son atendidas por las unidades responsables. Sin embargo, queda un 20% de solicitudes que se resuelven en sentido negativo por ser datos reservados o confidenciales, por inexistencia de la información, por no ser competencia de la unidad de enlace o porque no se da trámite a la solicitud. En el caso de la SHCP, ese porcentaje de posible opacidad se incrementa a 30% de las solicitudes. Precisamente, vale la pena analizar estos rubros para seguir avanzando en la consolidación de la transparencia en el país.

## **II. Limitaciones en el acceso a la información: las restricciones hacendarias y la reserva financiera**

Hasta hace una década, los datos gubernamentales eran considerados secretos o “propiedad del funcionario que la producía. Hoy es posible

---

<sup>118</sup> IFAI. Respuestas a solicitudes de información. Octubre, 2012.

rastrear 2.4 millones de contratos, 472 mil permisos, mil 114 programas de subsidios sobre 240 dependencias de la Administración Pública Federal” (Arzt, 2012). Sin embargo, la complejidad del tipo de información en poder de los entes gubernamentales impone retos importantes a la transparencia y el acceso a la información.

Es el caso de los reportes hacendarios –que como ya se mencionó– han tenido un enfoque prioritario en el gasto. No obstante, los ingresos fiscales representan el primer eslabón de la cadena del ciclo hacendario. Sin recaudación no hay financiamiento del presupuesto público. La transparencia, en este caso, pasa no sólo por hacer explícitas las “intenciones y pronósticos de la política fiscal del gobierno” (Elizondo, 2001), también deben hacerse públicas las fuentes de donde provienen los recursos (impuestos y/o deuda pública), su tratamiento (exenciones), así como su aplicación. El tema de ingresos públicos es relevante y ha sido objeto de escrutinio público, debido a la baja eficiencia recaudatoria del país (OCDE, 2012).

Ejemplos diversos muestran los límites del marco institucional para proporcionar la información y ejercer las funciones con transparencia en materia de ingresos. Actualmente, cuando se informa sobre el nivel de los ingresos recaudados, no hay manera de corroborar que haya sido así. Se aduce a la complejidad técnica de la medición, además de que la asociación: Tesorería de la Federación (SHCP), SAT, Banco de México y Pemex, ejercen el monopolio del registro de información y no existen capacidades técnicas fuera de esas instancias para seguir el proceso de captación tributaria. Incluso en el ámbito de la coordinación fiscal, los socios del gobierno federal, esto es, los gobiernos estatales, tampoco han tenido acceso a conocer los detalles del proceso recaudatorio y mucho menos la integración de las cifras que, eso sí, se reportan trimestralmente pero sin aportar elementos de comprobación de las mismas. Tratándose de recursos públicos se debería contar con información accesible sobre los elementos de medición, seguimiento y transparencia de todo el proceso de generación de los mismos.

En el mismo sentido, cuando se fija una estimación de ingresos y se supera o se queda por abajo, la transparencia obligaría a conocer en detalle el motivo de la desviación, su origen, si es o no favorable, si hubo deficiencias en la estimación o si existe alguna responsabilidad por incumplimiento de funcionarios o áreas del sector público.

Lo mismo ocurre en la administración de créditos fiscales.<sup>119</sup> Si las fuentes de ingresos públicos son las contribuciones definidas como los impuestos, los derechos, los aprovechamientos, aportaciones a la seguridad social, así como los productos, entonces al no recaudar todas estas contribuciones o mantener su estatus pendiente de cobro conduce a una merma de los ingresos públicos. Por lo tanto, lo que ocurre con estos recursos debería ser informado con transparencia.

La autoridad puede ejercer la facultad de cancelación de dichos créditos (aunque no desaparezca el adeudo), justificando que se trata de adeudos fiscales incobrables o incosteables porque afectan a pequeños contribuyentes que no generan suficientes recursos para pagar sus contribuciones, o por ser los únicos que ofrecen determinada actividad o servicios en localidades alejadas, dispersas o en condiciones de pobreza. Probablemente, bajo estas condiciones la cancelación de créditos fiscales puede ser una opción, siempre y cuando se realice bajo reglas claras y publicando las razones de ello. No obstante, si los beneficiarios de este instrumento fiscal son grandes contribuyentes con capacidad de pago o que incurrieron en prácticas de elusión o evasión fiscal, no existe justificación para cancelar el crédito fiscal.

---

<sup>119</sup> Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice. Para efectos del párrafo anterior, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano. Código Fiscal de la Federación. Artículo 4o.



En cualquiera de los casos, se afectarían las finanzas públicas, se generaría un daño al erario público y, por lo tanto, habría que sancionar el hecho del no pago. En la medida que se trata de recursos públicos que se esperaba captar para financiar parte del gasto público previsto, el reservar la información sobre los motivos y destinatarios de una cancelación de créditos fiscales, al amparo del secreto fiscal, sólo contribuye a incrementar la opacidad de las finanzas públicas. A continuación se presentan dos casos resueltos por el IFAI a favor del acceso a la información en esta materia:

## Recurso 6030/09 vs. Servicio de Administración Tributaria

Comisionado Ponente: Ángel Trinidad Zaldívar

*Antecedentes*

En 2007, la *Ley de Ingresos de la Federación* facultó a las autoridades fiscales para llevar a cabo la cancelación de *créditos fiscales* en los casos en los que existiera imposibilidad práctica o incosteabilidad de cobro.

En noviembre de 2009, un particular solicitó al Servicio de Administración Tributaria (SAT) la lista de asuntos cancelados por nombre y número de crédito en el proceso masivo de cancelación realizado por el sujeto obligado, en cumplimiento al acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007, en el que se estableció el tipo de supuestos en que procedía la cancelación de créditos fiscales por imposibilidad práctica de cobro o incosteabilidad.

El SAT respondió que la información solicitada estaba reservada y protegida por el secreto fiscal. Esto obliga a los servidores públicos de la administración tributaria a guardar discreción en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como sobre los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

*Resolución*

El Instituto resolvió revocar la respuesta otorgada por el SAT considerando dos aspectos fundamentales:

1. El secreto fiscal, como causal de reserva, no tiene naturaleza absoluta. Éste debe analizarse en cada caso, haciendo una ponderación y balance tomando en cuenta el interés público. Con ello, se debe evaluar la procedencia de la reserva o el acceso a la información, atendiendo la posible afectación de los intereses protegidos.
2. En este caso, se consideró que existe un interés público superior a la protección de los datos fiscales de los beneficiarios de dichos créditos. Toda vez que se estimó que el daño a su esfera privada no es mayor al interés de las personas de conocer las decisiones públicas tomadas por el sujeto obligado.

De este modo, el IFAI resolvió la existencia de un interés público imperante sobre la afectación de los titulares de créditos fiscales e instruyó hacer pública la relación de personas físicas y morales, así como del número de crédito, monto y razones que motivaron su cancelación.

## Expediente RDA 297/12 vs. Servicio de Administración Tributaria

### Comisionado Ponente: Sigrid Arzt Colunga

#### *Antecedentes*

En cumplimiento del acuerdo JC-SAT-ivo-6-2007, el 28 de noviembre de 2011 fueron solicitados al SAT los datos finales del proceso masivo de cancelación de créditos fiscales (nombres, número de crédito, monto y razón de cancelación).

El 12 de enero de 2012, el SAT resolvió que la información no podría ser proporcionada debido a que estaba protegida por el secreto fiscal. Esto obliga a los servidores públicos del SAT a guardar absoluta reserva respecto a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes.

Con la finalidad de privilegiar el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, el SAT dio a conocer una versión pública de los créditos fiscales que se cancelaron en el proceso masivo de 2007. Se trató de un informe similar al reporte entregado al H. Congreso de la Unión en 1998, con la información estadística asociada a los términos autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento a la propuesta de conciliación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (consultar en [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/20\\_19315.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/20_19315.html)).

No obstante, el 26 de enero de 2012 se presenta ante el IFAI un recurso de revisión contra la respuesta emitida por el SAT.

#### *Resolución*

El Instituto resolvió revocar la respuesta otorgada por el SAT. La decisión se sustentó en los siguientes argumentos:

1. Se estima que el único mecanismo para que la sociedad pueda evaluar si el SAT está cumpliendo correctamente con su atribución de “recaudar eficientemente” y “evitar la evasión y elusión fiscal” –en el marco de la solicitud de información hecha– es conocer de las personas físicas y morales a quienes les ha cancelado adeudos, así como los montos. El acceso a esta información promueve la rendición de cuentas de decisiones públicas y de actos de autoridad, fortaleciendo el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública.
2. Se estima que aún en el supuesto de que las personas físicas y morales contaran con la protección del secreto fiscal, el daño a su privacidad fiscal no sería mayor al interés público por transparentar la forma en que el SAT determina la cancelación de créditos fiscales.

El IFAI, tampoco admitió el alegato de violación al secreto de los tratados internacionales, porque no se señala explícitamente el fundamento de confidencialidad o reserva de la información.

Por otro lado, en una ponencia de la Comisionada María Marván Laborde, “Problemas prácticos del acceso a la información”, se menciona que “el obstáculo más preciso [que se ha] encontrado (...) en la resolución de un recurso, ha sido la interrelación entre dos leyes que tienen que ver precisamente con el sector financiero: La Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Podríamos centrar específicamente las dificultades en la necesidad de respetar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y por otro lado tenemos 250 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y más de 1,200 fideicomisos”. Efectivamente, otro ejemplo de política monetaria, que implica el uso de recursos públicos, como lo es la reserva de divisas del país y el secreto bancario, se expone a continuación:

## Recurso 783/09 vs. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

### *Antecedentes*

El 11 de febrero de 2009, un particular solicitó a la SHCP “la identidad de los bancos comerciales y/o particulares a quienes el Banco de México vendió 1,060 millones de dólares, de forma directa, solicitando también el tipo de cambio utilizado para la venta (...)” La petición se realizó a SHCP, dado que ésta es integrante de la Comisión de Cambios junto con el Banco de México.” El 12 de febrero de 2009, la SHCP respondió en sentido negativo a la solicitud de información bajo el argumento de que la información solicitada no era competencia de la dependencia, recomendando enviar la solicitud a la unidad de enlace del Banco de México.

El 3 de abril de 2009, se recibió en el IFAI el oficio número Ref.SCI.002, suscrito por los integrantes del Comité de Información del Banco de México, en el que se señalaba que la identidad de los compradores de dólares, ya sea a través de subastas o en forma directa está protegida por el secreto bancario, previsto en la Ley de Instituciones de Crédito. Por esta razón, el Banco de México consideró reservar dichos datos, además de que su violación implicaría daños y perjuicios en la efectividad o eficiencia de las acciones encaminadas a promover el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

### *Resolución*

El Instituto resolvió revocar la respuesta de la SHCP. La decisión para favorecer el acceso a la información se sustentó en:

1. Contrario a lo manifestado por la SHCP, en los acuerdos de la Comisión de Cambios sí se establecen los detalles de las operaciones que, a través del Banco de México, serán implementadas en materia de política cambiaria. Por lo que, la SHCP es competente para otorgar la información solicitada.
2. Derivado del análisis al Reglamento Interior de la dependencia, se desprende que hay otras unidades administrativas que, en virtud de sus facultades, cuentan con dicha información.
3. El Instituto no advirtió el riesgo de dar a conocer el tipo de cambio que el Banco de México tomó de referencia para la venta de dólares a las instituciones bancarias, así como tampoco se identificó el daño potencial a la estabilidad financiera, económica o monetaria del país. La información sobre transacciones pasadas no compromete la implementación de futuras medidas del organismo central. Por el contrario, dicha información transparentaría la gestión pública de las autoridades monetarias y favorece la rendición de cuentas, aunado a que es de interés público conocerla para evaluar la eficiencia de las políticas implementadas.

El IFAI consideró de interés público la publicidad de la información como un mecanismo de rendición de cuentas por parte del Banco de México en relación con las políticas que lleva a cabo en materia cambiaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también ha abordado asuntos relacionados con el derecho que establecerán criterios jurisprudenciales, para precisar hasta dónde llega el acceso a la información y la protección de datos personales. En el Amparo en Revisión 699/2011, promovido contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, hubo una discusión en donde los magistrados expresaron su opinión sobre estos aspectos y la constitucionalidad del artículo 69<sup>120</sup> del Código Fiscal de la Federación, referente al secreto fiscal. Los antecedentes de este asunto se extraen, en resumen, de la versión taquigráfica de las Sesiones Públicas Ordinarias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebradas el 9 y 10 de julio de 2012:

Amparo en revisión 699/2011 contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades

Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

*Antecedentes*

El 19 de octubre de 2010, el particular realizó una solicitud de información pública, dirigida al SAT, para que se le informaran los nombres de las personas físicas y morales beneficiarios de la cancelación de créditos fiscales en 2007, así como los montos y las razones que justificaron estas cancelaciones. En respuesta, el 19 de noviembre de 2010 se notificó a la interesada el oficio emitido por el Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, en el que negó la solicitud por tratarse de información de carácter reservado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

Opinión expresada por el Ministro ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: “... para determinar qué información debe estar protegida en la actualidad por el secreto fiscal, es necesario interpretar el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, a la luz de los dos derechos fundamentales que inciden en esta institución: el derecho a la intimidad de las personas y el derecho a la información. Por lo que respecta al derecho de acceso a la información:

“1. El derecho a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, lo que significa entender que la apertura de la información es la regla y el secreto, o la reserva, la excepción.

<sup>120</sup> “Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación (...).”

“2. Un segundo aspecto que se desprende del principio de máxima publicidad, es que la denegación de información por parte de las autoridades, siempre deberá tener una justificación robusta, y finalmente.

“3. Este principio ordena a las autoridades revelar la información solicitada en casos dudosos, de tal suerte que en esos supuestos el principio de máxima publicidad debe inclinar la decisión a favor de dar un mayor peso al derecho de acceso a la información.

“El secreto fiscal debe referir de forma exclusiva a los datos personales de los contribuyentes sin descartar la posibilidad de reservar información, por alguna causa de interés público, cuando la autoridad pruebe que existe posibilidad de causar un daño a alguna de las situaciones anunciadas en el artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia, en el entendido de que también podría denominarse –secreto fiscal o simplemente– reserva fiscal.”

En contraste el Ministro JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ expresó la primacía del precepto de máxima publicidad:

“... me parece que el artículo 69 es inconstitucional, no porque se refiera a información confidencial, sino porque no prevé ni remite al mecanismo o procedimiento mediante el cual debe establecerse el secreto como criterio de causa; como la razón que permitiría a la autoridad realizar el procedimiento de evaluación para reservar la información de manera temporal.

“El secreto no puede permitir a la autoridad de manera automática considerar cierta información como reservada permanentemente, pues el secreto de ninguna manera exige a la autoridad a realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la temporalidad de la reserva.”

Un apunte importante que realizó la MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO se refiere a la consideración sobre la obligación de contribuir: “... desde mi óptica personal, debe precisarse en la consulta que el secreto fiscal en principio se clasifica como información reservada, no confidencial, de conformidad con este artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental –dice aquí el proyecto– sin que obste que ciertos datos sean confidenciales. Lo segundo que quiero decirles es que se debe precisar en el proyecto que la obligación de contribuir, es una obligación pública que se fundamenta en el deber de solidaridad... Por lo que si todos tienen que cumplir con ella, luego entonces el monto que cada contribuyente pagó o dejó de hacerlo debe ser conocido por los demás, ello precisamente en respeto a este principio de solidaridad y de equidad tributaria. El tercer aspecto que pienso que se debe matizar y que no comparto, respetuosamente, es lo afirmado en el proyecto respecto a que la cancelación de los créditos fiscales constituye un gasto fiscal, en tanto que los créditos cancelados, no son un beneficio del sistema impositivo, hacia el contribuyente, dado que esa cancelación no elimina la obligación de pago, en virtud de que el Estado únicamente renuncia a su facultad recaudatoria temporalmente, ello en virtud de que la razón toral que está detrás de esta renuncia al cobro de los créditos fiscales, es la depuración de su cartera de crédito.”

*Resolución*

Se resolvió por mayoría de ocho votos a favor y dos en contra, en el sentido del proyecto en cuanto declarar la constitucionalidad del artículo 69 del Código Fiscal. Respecto del acto de aplicación del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, consistente en el oficio emitido por SAT, en la votación se resolvió con una mayoría de 6 votos a favor en contra de 4, que en virtud de que la quejosa no había impugnado el acto de aplicación por vicios propios, no existía procesalmente, la posibilidad de entrar al fondo del estudio de los conceptos de violación. Consecuentemente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontraba imposibilitado para pronunciarse respecto de dicho oficio.

Como se puede observar, en materia de información hacendaria, cada vez se hace más evidente la necesidad de promover mayor transparencia, pues es en estas áreas que se siguen manteniendo espacios de opacidad. Por ejemplo, los casos de fideicomisos y deuda pública son los que han resultado mayormente cuestionados por su manejo opaco y discrecional, incluso, en algunos de ellos, se han detectado actos de corrupción.

Los escándalos por la contratación de instrumentos financieros en los gobiernos locales no se han esclarecido hasta ahora y persisten preguntas sobre el uso de estos recursos. Según cifras de la SHCP, “de cada 10 pesos que los municipios tienen contratados como deuda, nueve no tienen un aval de pago” (SHCP, 2012).

Con respecto a los fideicomisos, la Auditoría Superior de la Federación ha promovido la exigencia de fortalecer los instrumentos de transparencia en la operación de estos instrumentos. Hasta 2012, se registran 367 mil millones de pesos en fideicomisos, de los cuales una parte importante permanece protegida por el secreto fiduciario.

En este punto, cabe hacer mención a la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) de 2012. Se trata de una modificación con la cual esta normatividad adquiere una dimensión mayor pues obliga a todo ente público a registrar, informar y publicar todo tipo de información financiera. Se impone la obligación de que todo ingreso, gasto, deuda, fideicomiso y todo mecanismo de generación y administración de



recursos, cumplan con un esquema general de registro armonizado, lo que favorece la sistematización de los registros contables, pero también el entendimiento y el análisis de la evolución financiera de los programas públicos. Más aún, como la ley obliga a todos los entes públicos a informar y publicar bajo formatos homogéneos so pena de sanción, se puede afirmar que la transparencia cuenta así con una base legal más firme y elementos para el seguimiento de la información más precisos y claros.

Por otro lado, el argumento generalmente utilizado para mantener el secreto bancario y fiduciario, es proteger la estabilidad financiera. Sin embargo, desde la óptica de la racionalidad económica, la mayor confianza se logra si existe información oportuna y confiable, por lo que es necesario que la gestión pública avance eliminando condiciones de secrecía para dar paso, según el caso, al acceso a la información de interés general que no afecte la seguridad del Estado.

Los puntos de vista expresados por los ministros permiten esperar que se presente un debate importante en torno a la definición de los criterios jurisprudenciales en materia de acceso a la información y protección de datos personales. No obstante, la tendencia es hacia una mayor apertura, dando preeminencia a la máxima publicidad de la información, que es parte de los espacios públicos de los ciudadanos.

En materia financiera, si el servicio público de banca y crédito se encuentra regulado por el Banco Central, ésta debe ser una de las áreas de transparencia a desarrollar. El artículo 28º constitucional señala que el Banco Central deberá regular “los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros” en conjunto con las demás autoridades competentes en la materia. A la luz de los acontecimientos internacionales, la supervisión financiera es una necesidad reconocida por todos los gobiernos y los organismos financieros internacionales.

La reciente crisis financiera internacional desveló el manejo doloso de información del sistema financiero, así como el doble juego de agencias calificadoras que actúan como jueces y consultores de entidades

gubernamentales. Lo grave es el saldo económico, político y social que generan las crisis financieras propiciadas tanto por el mal manejo y abusos de los mismos actores del sistema financiero y que ha llevado a la desestabilización de gobiernos, la quiebra de varios países y a la pobreza a una gran parte de su población.

Una crisis financiera trastoca todo el cuerpo económico y social, de ahí que sea una cuestión de interés público y seguridad nacional evitarla. La facilidad con que se transmiten los efectos de una crisis de este tipo a todos los sectores y países, obliga a establecer límites y regulaciones en aras de garantizar la estabilidad. En el marco del debate Estado-mercado, la crisis de 2008 y sus consecuencias obligaron a la revisión de la regulación del sistema financiero internacional.

Ante la crisis de 2008, el Comité de Basilea,<sup>121</sup> creado por un grupo de bancos y autoridades pertenecientes a los países del G-10, se planteó el objetivo de generar un estándar internacional que sirviera de referencia a los reguladores financieros, con el fin de establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de las entidades, frente a los riesgos financieros y operativos. De este modo, surgen los acuerdos de Basilea III como respuesta a la crisis financiera internacional que evidenció la necesidad de fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector financiero. El Comité acordó:

- (1) mejorar considerablemente la calidad del capital bancario;
- (2) elevar de forma significativa el nivel exigido de capital;
- (3) reducir el riesgo sistémico y,
- (4) conceder suficiente tiempo para una transición suave hacia el nuevo régimen.

Al respecto, la puesta en práctica de los acuerdos llevará a una divulgación más detallada de los componentes del capital y su conciliación con las

---

<sup>121</sup> El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea constituye un foro para la cooperación regular en materia de supervisión bancaria. Su objetivo es mejorar la comprensión de los principales problemas de supervisión y mejorar la calidad de la supervisión bancaria en todo el mundo. Ver en: <http://www.bis.org/bcb/>

cuentas y balances declarados, así como una explicación pormenorizada de ello.<sup>122</sup> El objetivo es: fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector bancario y con ello mejorar la capacidad de prevención y respuesta del sector bancario, para afrontar perturbaciones ocasionadas por tensiones financieras o económicas de cualquier tipo; mejorar la gestión de riesgos y el buen gobierno en los bancos, así como reforzar la transparencia y la divulgación de información del sistema bancario.

Un punto adicional en la agenda de transparencia financiera es el tratamiento a las Agencias Calificadoras que, en su doble papel de consultoras y jueces, manipulan la información de entidades públicas y privadas para dar versiones de salud o debilidad financiera de entidades públicas, privadas y financieras, lo que abre espacio a la desconfianza y opacidad. A ello se suma la discusión de los países del G20 para determinar el apego o no a las reglas de medición de las agencias calificadoras o la adopción de otro referente.

Avanzar en la generación de instrumentos institucionales para limitar estos espacios de opacidad contribuiría a detectar con mayor oportunidad anomalías de la gestión pública. Es decir, se busca que la información financiera se presente en forma clara, sencilla y accesible no sólo a los órganos de fiscalización y evaluación, sino a la sociedad en general. Los propósitos son: que la sociedad cuente con mayor y mejor información para poder involucrarse a profundidad en lo que hacen sus gobiernos, tener la capacidad de demandar más y mejores resultados, y cerrar los espacios a la corrupción y a los desvíos de recursos públicos posibilitando que los órganos de fiscalización cuenten con información financiera fidedigna, con objeto de sancionar las prácticas indebidas e inhibir las mismas.

### **III. Retos a futuro: el monitoreo a las áreas de riesgo hacendario y financiero**

En los próximos años es necesaria la consolidación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de las finanzas públicas,

---

<sup>122</sup> Fuente: Banco de México, Nuevos Acuerdos de Basilea III y sitio web del Banco Internacional de Pagos, Marco Internacional regulatorio para los Bancos (Basilea II).

a fin de que los informes de la gestión gubernamental y sus resultados garanticen plenamente el derecho a la información de los ciudadanos y sea realmente un insumo para la evaluación, diseño y rediseño de las políticas públicas.

En materia financiera hay que destacar que la transparencia es indispensable para conocer el desempeño público, lo que explica los avances registrados en materia de control, seguimiento y evaluación de los recursos públicos. La capacidad del gobierno se mide, finalmente, a través del manejo de los ingresos, gastos y deuda de los tres órdenes de gobierno.

Una vez que el tema de la transparencia en materia de la deuda del gobierno federal y de los gobiernos locales, así como el lado oscuro de la creación de fideicomisos sea clarificado vía las disposiciones obligatorias que contempla la reforma a la LGCG de 2012, el tema de los ingresos, que ya toca la reforma, sin duda se vería reforzado.

El próximo paso es impulsar el fortalecimiento del marco institucional con la finalidad de relativizar el uso del secreto fiscal y las excepciones que marca la LFTAIPG, como los casos planteados en este texto. Esto lleva a plantear la pertinencia de aclarar que el interés público debe estar por encima de instrumentos fiscales, bancarios y fiduciarios. En la experiencia internacional, el tratamiento de estos temas y controversias fue resuelto mediante la inclusión expresa al marco legal de figuras como “las pruebas de daño e interés público” (López-Ayllón y Posadas, 2007). Lo anterior implica la necesidad de un análisis que pondere “los valores en conflicto” para definir el riesgo de hacer pública cierto tipo de información y determinar la “procedencia de reserva de datos.”

Como se mencionó, la reforma a la LGCG define una nueva institucionalidad de la gestión pública. Primero, abarca y obliga a todo tipo de entidad pública a homologar el registro y seguimiento de la información que emana del quehacer público, reforzando las reglas existentes para la presentación homogénea de la información financiera durante todo el proceso de generación, administración y aplicación de los

recursos públicos en todos los órdenes de gobierno. En segundo lugar, se obliga a todo ente público a registrar, informar y publicar todo tipo de información financiera.

Destacan dentro del cuerpo de la LGCG el artículo quinto, que señala: “En todo caso, la interpretación privilegiará los principios constitucionales relativos a la transparencia y máxima publicidad de la información financiera.” El artículo 46 plantea la necesidad de informar sobre el “Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados”.

Otros artículos, como el 60 y el 62, indican que “Las disposiciones aplicables al proceso de integración de las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y demás documentos que deban publicarse en los medios oficiales de difusión, se incluirán en las respectivas páginas de Internet ... [y que] los entes públicos elaborarán y difundirán en sus respectivas páginas de Internet documentos dirigidos a la ciudadanía que expliquen, de manera sencilla y en formatos accesibles, el contenido de la información financiera a que se refiere el artículo anterior”.

De igual modo, los artículos 71 y 72 recogen disposiciones que pueden cambiar la administración pública a favor de la transparencia y mejores prácticas de política pública. Así, el artículo 71 señala: “En términos de lo dispuesto en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 56 de esta Ley, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán informar de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado”.

A su vez, el artículo 72 expresa que: “Las entidades federativas remitirán a la Secretaría de Hacienda, a través del sistema de información a que se

refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la información sobre el ejercicio y destino de los recursos federales que reciban dichas entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos descentralizados estatales, universidades públicas, asociaciones civiles y otros terceros beneficiarios. Para la remisión y la divulgación de esta información no podrá oponerse la reserva fiduciaria, bursátil, bancaria o cualquier otra análoga”.

Lo anterior se complementa con los artículos 79 , 85 y 86 , que añaden la obligación de los entes públicos de publicar en sus páginas de Internet, a más tardar el último día hábil de abril, su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño y la disposición de sancionar a los servidores públicos que omitan dolosamente dar información o falsearla, considerando multas de mil a quinientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y penas de dos a siete años de prisión.

Es importante señalar que el avance que representan las disposiciones de la Ley, particularmente lo señalado por el artículo 71, puede ser llevado hasta los ingresos, al Código Fiscal de la Federación, a fin de que tampoco, en determinados casos, el secreto fiscal sea usado como un instrumento de opacidad. Esto implicaría considerar que uno de los temas más polémicos, es decir, los créditos fiscales y su posible cancelación, sean sujetos de transparencia. Reiterando: un crédito fiscal se refiere a una contribución no pagada. Pero como se trata de ingresos públicos que en su momento fueron estimados, presupuestados y, como marca la ley, difundidos y publicados, no pueden ser ajenos a la exposición pública, especialmente aquellos que son cancelados por la autoridad. Si en materia de gasto no se puede reservar información alegando secreto bancario, bursátil ni fiduciario, específicamente en materia de ingresos, en el caso de créditos fiscales cancelados, no debe alegarse el secreto fiscal.

Con respecto al sector financiero, para ayudar a mejorar la transparencia y en el marco de Basilea III, los bancos deben comunicar y publicar

en sus sitios web la descripción de las principales características de los instrumentos de capital emitidos. Particularmente, los componentes específicos de capital, incluidos instrumentos de capital y ajustes regulatorios, que se hayan acogido a lo dispuesto en el régimen de transición.

En México se adelantaron medidas regulatorias lo que favoreció la estabilidad, no obstante, en materia de transparencia, la apertura de información se encuentra sujeta al cumplimiento de las reglas de Basilea, por lo que el país debe consolidar un marco legal sólido en materia de transparencia financiera.

Por lo que toca al Banco Central, queda por ver si del gran avance que es la publicación de las minutas de las reuniones de la Junta del Banco de México en las que se revisa la política monetaria, se abre también al escrutinio público su organización, proceso de toma de decisiones y administración interna en su calidad de ente público. Es de esperar que la armonización contable y la reforma a la ley de contabilidad, contribuyan a darle transparencia a la gestión y toma de decisiones del instituto central, pues el tipo de operaciones cambiarias, el resguardo de las reservas internacionales y sus operaciones con la Tesorería de la Federación y Pemex, son aún poco claras.

Cabe mencionar que el instituto central, dado su ámbito de acción, también genera ingresos y realiza operaciones de intercambio de moneda donde deben existir ganancias y pérdidas, por lo que sería importante conocer los esquemas financieros con que son operadas dichas acciones. En el mismo sentido, como asunto de interés público, es necesario que tanto el Banco de México como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hagan más transparente la actuación e impacto que tienen sobre el sistema financiero en su conjunto.

No menos relevante será establecer reglas de transparencia a la Banca de Desarrollo que, si bien ha permanecido relegada de su principal función como promotora de inversión y crecimiento, sin duda debe ser retomada

como instrumento de financiamiento o de garantía para promover el financiamiento del desarrollo, lo cual bajo nuevas reglas de transparencia, garantizaría un correcto uso de estos recursos y los subsidios a otorgar.

Hay que reconocer que en materia de información financiera el avance ha sido sustancial. Cabe recordar que en el pasado sólo una vez al año se daban a conocer las reservas internacionales, las decisiones sobre la política cambiaria y el nivel del tipo de cambio. No obstante, en el marco de la evolución de los mercados financieros y los impactos de la crisis de deuda de los ochenta que afectó a la región, así como las consecuencias de la crisis de mediados de los años noventa, los organismos financieros internacionales y el gobierno de los Estados Unidos establecieron, como requisito para otorgar los apoyos, transparencia financiera. Ello afectó parte de la práctica bancaria y financiera, pero sobre todo la apertura de la información financiera del gobierno.

Bajo dicha condicionante, el resultado fue la aceptación de hacer transparente la información financiera gubernamental, esto es, el avance en esta materia no fue propiamente una decisión interna, sino que fue consecuencia de los acuerdos de financiamiento con los organismos financieros internacionales y con el propio gobierno de los Estados Unidos. No obstante, el resultado fue la evidencia de que la transparencia no está reñida con la estabilidad.

En esta área habrá que impulsar la revisión de los esquemas de apertura de información, considerando el peso del Banco de México, de la Banca de Desarrollo y de los organismos reguladores del sistema financiero. Se trata de un sector estratégico, en donde las condiciones actuales lo hacen altamente vulnerable a hechos, decisiones y acontecimientos ajenos al control de su gestión interna (i.e. análisis de la propiedad de la banca). Es necesario crear mecanismos de protección, puesto que el costo de la inestabilidad financiera acaba socializándose y dependiendo del balance fiscal. Esto ya afectó las finanzas públicas en una ocasión y, como se ha visto con la crisis reciente, puede llevar al colapso económico, político y social.



La mayor transparencia en la gestión financiera, a partir de la facultad constitucional del Banco de México para regular dicha actividad, debe empezar por casa y extenderse a todo su ámbito de actuación reduciendo la opacidad con que hoy opera el sistema. Ésta es una vía para reducir riesgos y la vulnerabilidad del sistema financiero, que puede complementar exitosamente la función de los otros instrumentos tradicionales de supervisión y regulación bancaria y financiera.

## **Reflexión final**

El acceso a la información, la protección de datos personales y la transparencia, constituyen los nuevos instrumentos para mejorar la calidad de la democracia. Conocer del proceso de toma de decisiones de los gobiernos y sus resultados tiene un amplio potencial para vigilar, controlar y elevar el desempeño de las políticas gubernamentales. Hasta ahora, se avanzó en la generación de información básica de gasto, sin embargo, es momento de extender su alcance a las áreas tradicionalmente opacas so pretexto de su alto grado de complejidad técnica, ordenando e institucionalizando el principio de máxima publicidad a toda acción pública.

El acceso a la información pública brinda la oportunidad de que los ciudadanos puedan incidir sobre el diseño y resultados de las políticas públicas, en tanto que la transparencia en materia de ingresos, presupuesto, fideicomisos y deuda, contribuye a la estabilidad económica y a la productividad, al generar certidumbre sobre la acción gubernamental.

Los esfuerzos deben concentrarse no sólo en el contenido de las leyes, sino también en los aspectos en los que la sociedad tenga una mayor participación, de ahí la preocupación de que se transparenten todos los procesos de las finanzas públicas y la información relativa a los ingresos y gastos de los tres órdenes de gobierno, para rediseñar las políticas que mejoren el sistema hacendario. Ello debe alcanzar los mecanismos de regulación y supervisión de todos los sectores que son estratégicos y prioritarios como el bancario y financiero, sin descontar la toma de decisiones en el importante sector de telecomunicaciones.

El otro aspecto a destacar, es el gran avance que se espera tener en los próximos dos años en materia de esquemas de información uniforme, confiable y oportuna, bajo registros claros y oportunos de información de la gestión pública, susceptibles de ser utilizados con fines diversos, por lo que la armonización contable y la reforma a la LGCG constituyen una oportunidad para mejorar la transparencia y superar parte de los rezagos del acceso a la información.

***El enfoque de la transparencia debe alcanzar a toda la acción pública y ello sólo será posible si se entiende como un valioso instrumento de política pública que contribuye a mejorar la calidad de la acción gubernamental.*** Finalmente, es necesario insistir en la necesidad de que la sociedad civil continúe impulsando la transparencia y la rendición de cuentas, utilizando los mecanismos que la ley le otorga, para conocer lo que le es propio y transformar la cultura de la opacidad en una cultura de transparencia.

## **Bibliografía**

Ackerman, J. “Transparencia tributaria”. Versión estenográfica de ponencia. En Gabriela Ríos (coord.) *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*. México: UNAM, 2009.

Aguilar, J. A. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de transparencia, No. 10. México: IFAI, 2006.

Aguilar, L. F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Arzt, S. “Riesgos en la transparencia”. En *Enfoque de Reforma*. 28 de octubre, 2012.

Cejudo, G. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, No. 12. México: ASF, 2009.

CONAGO. Declaratorias 2001-2002 CONAGO, consultado el 25 de noviembre 2008 en: <http://www.conago.org.mx/Publicaciones/Documentos>

Elizalde, R. “Gasto federalizado. Oportunidad de recursos para entidades

federativas”. En *Presupuesto y Contabilidad. Enfoque para Resultados*. Revista Trimestral INDETEC, No. 9, enero-marzo 2011.

Elizondo, C. Impuestos, democracia y transparencia. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, No. 2. México: ASF, 2001.

González, J. “Pilar de Transparencia de Gasto de la Reforma Hacendaria: Avances y Perspectivas Transparencia en el Gasto Federalizado”. Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada el 18 de marzo de 2010, IFAI.

Guerrero, J. P. y H. Hofbauer, *Transparencia Presupuestaria en cinco países de América Latina*. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Guizar, J. “Obligaciones para el manejo de los recursos federales transferidos 2011”. En *Presupuesto y Contabilidad. Enfoque para Resultados*. Revista Trimestral INDETEC, No. 9, enero-marzo 2011.

Gutiérrez, A. “Hacia un nuevo federalismo hacendario”. Revista *Confluencia XXI*, No. 16, enero-marzo 2012, pp. 9-25.

\_\_\_\_\_. “Transparencia en el Gasto Federalizado”. Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal, presentada en marzo 2010, IFAI.

\_\_\_\_\_. Entrevista sobre el sistema de armonización contable. Realizada el 30 de abril de 2010, Villahermosa, México.

\_\_\_\_\_. “El nuevo espacio federal en Cambio estructural de la economía mexicana”. En Cabrera (coord.) México: J. FE-UNAM, 2007.

H. Cámara de Diputados. *Las transferencias federales y los avances en la normatividad para la rendición de cuentas por parte de las administraciones locales*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008.

INAP. “Transparencia en la Función Pública”, *Revista de Administración Pública*. Vol. 38, No.1, 2003.

INDETEC. Declaratoria de la Convención Nacional Hacendaria, 2005.

Kaufmann, D. “Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción”. Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Ciudad de México, 23-25 de marzo de 2006. Consultado en: <http://www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0075.pdf>

Luna, I. “Acceso a la información tributaria: prácticas y aplicación”.

Versión estenográfica de ponencia. En Gabriela Ríos (coord.) *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del Estado*. México: UNAM, 2009.

Merino, M. (coord.) *Transparencia. Libros, autores e ideas*. México: CIDE e IFAI, 2005.

Quintana, E. *Economía política de la transparencia*. Cuadernos de Transparencia, No. 9. México: IFAI, 2006.

OCDE. *Perspectivas OCDE: México reformas para el cambio*. Consultado en 2012: <http://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>

Peschard, J. *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia, No 8. México: IFAI, 2005.

Sandoval, I. E. *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El reto de la opacidad financiera*. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, No. 10. México: ASF, 2007.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*. México: SHCP, 2003.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria*, Subsecretaría de Ingresos de la SHCP. México: SHCP, 2007.

\_\_\_\_\_. *El Sistema de Contabilidad Gubernamental*. Consultado en 2012 en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Reformas.pdf>

UNAM. Código Fiscal de la Federación. Consultado en 2012 en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/7/default.htm?s>

#### Leyes consultadas

- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.



# El Acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, Conquistas y Retos

*Edgar Franco Vivanco y Juan E. Pardinás*

## 1. El largo camino de la transparencia en México

La historia del México moderno puede definirse como una colección de secretos. El 2 de octubre de 1968 se registró la matanza de Tlatelolco, en la Plaza de las Tres Culturas, uno de los sucesos que definió el rumbo político del México del siglo XX. A pesar de su importancia histórica, poco sabemos sobre la cifra exacta de muertos de ese día. Igualmente, desconocemos el número exacto de víctimas del que fue quizá el desastre natural más relevante del país durante el siglo pasado: el terremoto de 1985. En las elecciones de 1988, las primeras en las que fue retada la permanencia en el poder del partido hegemónico, jamás se hicieron públicos los resultados del 25 por ciento de las casillas. Durante la crisis de 1995, en la que el peso se devaluó más de 100 por ciento en un periodo de tres meses, el Banco de México no tenía mandato u obligación de revelar de forma transparente y sistemática el monto de sus reservas.

Antes de la existencia de la normatividad en materia de acceso a la información pública, la opacidad gubernamental tenía incluso nombre y apellido. El presidente de la república gozaba de una cantidad de dinero desconocida de la que podía disponer con total libertad, la llamada “partida secreta”. Durante muchos años fue imposible conocer el salario de los diputados, senadores, o ministros de la Suprema Corte; las percepciones del presidente de la República eran tratadas casi como un secreto de Estado.

La transición de México a la vida democrática trajo consigo la necesidad de hacer accesible la información que generaba el gobierno. Por un

lado, la sociedad demandaba mayor información y rendición de cuentas, finalmente el derecho al voto estaba ligado a la responsabilidad civil de exigir a los gobernantes.

Afortunadamente, esta relación fue entendida por un grupo de académicos, intelectuales, periodistas y activistas políticos que impulsaron estos cambios. Por otro lado, la competencia democrática estimuló a los diferentes grupos políticos para exigir mayor transparencia por parte del gobierno. Así, los partidos políticos comprendieron que la mejor forma de incrementar sus oportunidades de ganar elecciones era mostrar las debilidades de sus contrincantes; por su parte, el partido en el poder lo vio como una oportunidad de mostrar sus fortalezas.

Este periodo histórico de México coincidió con una ola de la apertura de la información, misma que es relativamente reciente alrededor del mundo. A pesar de que en los Estados Unidos existe legislación para la apertura de la información desde 1966 con la *Freedom of Information Act* firmada por el presidente Lyndon B. Johnson —en Suecia se pueden rastrear los primeros esfuerzos en el tema desde 1776—, pero en realidad no es sino hacia la última década del siglo pasado cuando la mayoría de los países empezaron a promulgar leyes de acceso a la información. La caída del bloque comunista, que representó el inicio de la vida democrática para un importante número de países, sin duda jugó un papel relevante en este proceso. Otro factor determinante fue la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. No puede negarse tampoco la relevancia de la tecnología y la reducción de costos que implican internet y los programas de almacenamiento de datos. De este modo, hasta la fecha casi 70 países alrededor del mundo han promulgado algún tipo de ley de acceso a la información.

Finalmente, otro factor que jugó un papel relevante en México fue que existió una convergencia al interior del gobierno federal. Desde su comienzo, la presidencia de Vicente Fox se esforzó por hacer pública la información gubernamental. Este esfuerzo fue avalado por las tres principales fuerzas políticas y apoyado por 22 legislaturas locales. Así,

la presión interna, la influencia externa y la voluntad política fueron diferentes aspectos que se conjugaron de manera virtuosa para hacer de México un país líder en la materia.

Los primeros esfuerzos en México para defender el derecho de los ciudadanos a saber lo que hace su gobierno se remontan a 1977, cuando se incluyó en nuestra Constitución Política el derecho a la información en el artículo sexto sobre las garantías individuales, al instituirse que “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A pesar de que formalmente la Constitución protegía este derecho, la falta de una legislación secundaria y una estructura adecuada impedía que fuera ejercido plenamente.

La iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue presentada en noviembre de 2001 por el presidente Vicente Fox, aprobada por mayoría unánime en el Congreso en abril de 2002, publicada el 11 de junio de ese año, para finalmente entrar en ejercicio el 12 de junio del 2003. En resumen, la idea de la ley es que cualquier ciudadano puede solicitar información producida por el gobierno federal sin necesidad de dar una justificación específica. Durante los dos años transcurridos entre su presentación y entrada en vigor, se puso en pie la estructura necesaria que implicaba unidades de enlace, órganos internos de control y comités de información. También, el Senado ratificó a los cinco comisionados que conformaron el primer cuerpo colegiado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En el 2007, se llevó a cabo una nueva reforma al artículo sexto constitucional. En ella se formalizan los principios y bases del derecho al acceso a la información, a la vez que se establece la responsabilidad de la Federación, los estados y el Distrito Federal. En esta reforma también es incluido el componente de la protección de datos personales.

La legislación secundaria con respecto a la protección de datos personales fue aprobada por el Congreso en 2010 mediante la llamada Ley Federal



de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP). Esta ley amplió las facultades del IFAI de manera relevante. El artículo 38 de dicha ley otorga al IFAI la obligación de promover su ejercicio, interpretar su ámbito administrativo, emitir criterios y recomendaciones, entre otras atribuciones. Así mismo, se modifica el actual nombre de esta institución a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

A casi diez años de su fundación, el IFAI no sólo se ha consolidado. También ha sobrevivido uno de los procesos institucionales más riesgosos en México: la transición del cuerpo colegiado. Así, hasta la fecha han presidido el IFAI tres comisionados: María Marván (2003-2005), Alonso Lujambio (2006-2009) y Jacqueline Peschard (2009-2012). Más allá de las aportaciones individuales de quienes han presidido el instituto y de quienes han formado parte de su Pleno, la fortaleza del IFAI reside en un acertado diseño institucional. En la siguiente sección se presenta una revisión de estas características, así como de los principales logros del IFAI.

## **2. El IFAI, la puerta de acceso a la información pública**

Desde su fundación, el IFAI fue concebido con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; el objetivo fue aislar sus decisiones de presiones políticas. Más importante aún, es que esas decisiones son vinculatorias para las instancias federales. Es decir, existe una obligación legal para cumplir sus resoluciones. El instituto tiene tres objetivos fundamentales que consisten en: 1) permitir el acceso y promover la divulgación de la información pública gubernamental; 2) proteger los datos personales y, 3) reservar la información designada para tal efecto.

Las facultades del IFAI son amplías, entre éstas se encuentran: interpretar la ley de transparencia, conocer y resolver los recursos de revisión, vigilar y hacer recomendaciones en caso de incumplimiento, asesorar a los solicitantes y proporcionar apoyo técnico a las dependencias. Su estructura actual –noviembre de 2012– se compone de cinco comisionados y tres secretarías. Sin embargo, los responsables directos

de recabar y difundir la información son las unidades de enlace al interior de cada dependencia. En este sentido, el IFAI actúa más como un cuerpo de coordinación y vigilancia de las diversas dependencias. Es decir, la información se produce de manera descentralizada. El IFAI actúa entonces como un árbitro que vigila el cumplimiento de la ley.

Para ilustrar el proceso de solicitud de información imaginemos a un ciudadano X, interesado en algún dato referente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La forma más fácil en la que X puede obtener esta información es a través de internet, mediante el sistema INFOMEX al que puede ingresarse por la página electrónica del IFAI, del IMSS o de cualquier otra dependencia. En este portal X debe proporcionar sus datos, describir su solicitud y la forma en la que desea que se le entregue la información. Estos datos serán turnados a la unidad de enlace del IMSS, –estas unidades son los vínculos entre la entidad y el ciudadano. La unidad de enlace tiene un periodo de veinte días hábiles para dar respuesta a la solicitud. Este periodo puede ser ampliado por un periodo similar en caso de que existan motivos para ello. La respuesta de la unidad de enlace debe especificar el costo y la modalidad en la que entregará la información.

En el caso de que la información sea confidencial o no exista dentro del IMSS, la unidad de enlace deberá notificarlo dentro del mismo plazo. Si el ciudadano X lo desea, podrá interponer un recurso de revisión ante el IFAI o la unidad de enlace dentro de los quince días posteriores a la notificación. Los recursos de revisión también son aplicables en caso de que no se entregue la información al ciudadano, se haga en formato incomprensible, si la información es entregada de forma incompleta o si el ciudadano no está de acuerdo con los costos.

Como se ve, el proceso de solicitud de información está diseñado para empoderar al ciudadano y defender su derecho a saber. Este proceso también ha evolucionado para ser más simple. En este sentido, al revisar los números, el papel del IFAI y de las unidades de enlace puede considerarse un éxito. De la entrada en vigor de la LFTAIPG hasta el

18 de octubre de 2012 se habían presentado 842,450 solicitudes, de las cuales 87 por ciento había tenido respuesta. Entre 2004 y 2011 el número de solicitudes creció en más de 200 por ciento. Del total de solicitudes, aproximadamente 96 por ciento se recibe de manera electrónica.<sup>123</sup>

En el 2011, el tiempo promedio de respuesta para las solicitudes de corrección de datos personales fue de 13.8 días hábiles, de 10.6 para acceso de datos personales y de 13.6 para solicitudes de información pública. Las secretarías con mayor número de solicitudes son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (IFAI, 2011)

La mayoría de los solicitantes tienen entre 20 y 34 años (41%), son hombres (59%), pertenecen a la comunidad académica (31%) y tiene una licenciatura (53.8%). A pesar de estos sesgos sociodemográficos, el perfil del solicitante ha cambiado durante los últimos años. Las solicitudes por parte de personas mayores de 40 años han crecido de manera importante, incluso el de personas mayores de 70 años. También, el porcentaje de las solicitudes hechas por empresarios ha crecido un poco en los últimos años. Es de destacar que 9% de las solicitudes de información son realizadas por amas de casa, y 13.5% por personas que sólo tienen el bachillerato terminado (IFAI, 2011).

Durante casi diez años de existencia, el IFAI ha dado pasos importantes para hacer valer el derecho de los ciudadanos a estar informados. En sus inicios, el IFAI estableció el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP). Este sistema tenía como objetivo permitir que los ciudadanos realizaran solicitudes a través de internet, dieran seguimiento a sus solicitudes y enviaran sus recursos de revisión. El SISI permitió posicionar a México como un país líder en la promoción del derecho a la información e inmediatamente comenzó a recibir solicitudes de asesoría de países como Reino Unido y Alemania (IFAI, 2004).

---

<sup>123</sup> Estadísticas obtenidas de la página del IFAI ([www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx))

A raíz de la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, celebrada en Cancún, Quintana Roo, en febrero de 2005, nació el Sistema de Información Mexicana (INFOMEX). Este sistema puede entenderse como un perfeccionamiento del SISI, ya que permite la adaptación a las leyes de transparencia locales en aspectos como procedimientos y tiempos de respuesta. En octubre de 2006, INFOMEX entró en operación en el Distrito Federal, hacia finales de 2011 el IFAI había extendido la operación del sistema INFOMEX a 25 estados. Esto implica que por medio de este sistema, los ciudadanos pueden tener acceso 1,558 instituciones, las 16 delegaciones del Distrito Federal y 490 municipios.

Otro vínculo importante del IFAI con los ciudadanos es el Centro de Atención a la Sociedad (CAS) que brinda asesoría sobre la LFTAIPG y de la LFPDPPP a través de vía telefónica, correo electrónico, correo tradicional y módulos itinerantes. Todos estos servicios se ofrecen sin costos adicionales para el ciudadano.

El esfuerzo que ha hecho el IFAI por extender el derecho a la información es muy relevante. No sólo se ha enfocado en el aspecto geográfico y jurisdiccional, también ha puesto énfasis en el aspecto sociodemográfico. Debido a que el perfil promedio del solicitante es urbano y de ingresos relativamente altos, existe la necesidad de promover el derecho a la información a otros estratos de la sociedad. En este sentido, en 2005 surgió el proyecto IFAI-Comunidades patrocinado por la Fundación Hewlett. IFAI-Comunidades se llevó a cabo en 9 estados, 166 comunidades y se colaboró con 20 organizaciones locales. Entre los participantes, 40% eran indígenas, 60% mujeres y 70% vivía con menos de un dólar al día (Guerrero, 2008); un universo completamente diferente al que normalmente realiza solicitudes a través de INFOMEX.

Entre los logros de este programa se destaca la solicitud realizada por un grupo de mujeres en Veracruz, que descubrieron que su nombre se encontraba en la lista de beneficiarios de un programa para recibir

mamografías y exámenes de papiloma, programa al que tenían derecho pero del que no tenían conocimiento. Por otro lado, una comunidad usó el programa para detener la construcción de un proyecto federal en sus tierras, al descubrir que no existía evaluación de impacto ambiental (Guerrero, 2008). Lamentablemente, el proyecto de IFAI-Comunidades dejó de funcionar en 2007 debido a la falta de presupuesto. Sin embargo, la experiencia debe quedar registrada para seguir impulsando la democratización del derecho a la información.

Otro aspecto relevante es la colaboración constante entre el IFAI y otras instituciones. Un ejemplo reciente es el convenio con la SHCP, firmado en julio de 2011, que busca promover la información fiscal. Un producto de este acuerdo es el Portal de Transparencia Presupuestaria que tiene como objetivo transparentar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En este portal se recopila información que normalmente implica extensos documentos con tablas difíciles de leer, y se presenta en gráficos, mapas, cuadros estadísticos e información histórica. Otro fruto de este convenio es el Presupuesto Ciudadano en el que se describe de forma didáctica la distribución y uso de los recursos públicos. Por ejemplo, el Presupuesto Ciudadano 2012 incluye una serie de viñetas dibujadas por el famoso caricaturista Paco Calderón. Por este convenio, el IFAI se compromete a brindar asesoría y asistencia técnica para la promoción de la transparencia presupuestaria. Acuerdos como éste son pasos determinantes en la dirección correcta.

A nivel internacional, el IFAI es reconocido como un ejemplo a seguir en materia de apertura de información pública. Recientemente, el gobierno de los Estados Unidos invitó al gobierno de México a sumarse a la Alianza para el Gobierno Abierto (*The Open Government Partnership*). Esta iniciativa tiene como objetivo ampliar la disponibilidad de información gubernamental e involucrar a la sociedad civil. Dentro de esta alianza, el IFAI ha sido apoyado por la Secretaría de la Función Pública, además de un grupo de organizaciones de la sociedad civil donde participa el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Sin duda, esta alianza servirá para fortalecer aún más al IFAI e incorporar las mejores

prácticas internacionales a nuestro país en materia de transparencia y derecho a la información.

Muchos han sido los logros del IFAI durante la década pasada. Este capítulo no es suficiente para describirlos todos. A falta de espacio, hemos elegido tres casos que nos parecen los más representativos de los últimos años. Cada uno de ellos tiene ciertos aspectos relevantes que ilustran la importancia del IFAI en cuanto a la apertura de la información.

### **a. Mandos militares sentenciados, entre la seguridad nacional y la individual**

Durante los últimos años, el país ha sufrido una escalada de violencia relacionada con el crimen organizado. Entre diciembre de 2006 y septiembre de 2011, se han registrado poco más de 47 mil muertes presuntamente relacionadas con la delincuencia organizada.<sup>124</sup> En este periodo, las fuerzas armadas han sido un actor fundamental, pues se encuentran en la primera línea de ataque contra los diversos grupos delincuenciales. Existen, sin embargo, casos en los que miembros del ejército se han unido a las filas del crimen organizado, o colaboran con éste. Con esta preocupación en mente, un ciudadano solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) los mandos “sentenciados por delitos contra la salud, delincuencia organizada y/o uso de recursos de procedencia ilícita, desglosados por nombre; grado en la escala jerárquica; fecha y lugar de detención; delito y modalidad de delito; sentencia impuesta; número de causa; juzgado instructor; y nombre de la organización criminal con la que el sentenciado se involucró.” (IFAI 2010, p.35).

En un importante acto de transparencia, la Sedena proporcionó los datos solicitados. Sin embargo, reservó los nombres de los sentenciados bajo el argumento de que podría poner en peligro su seguridad y la de sus familiares. El ciudadano solicitante impugnó esta resolución bajo el argumento de que la Sedena ha hecho públicos estos datos mediante

---

<sup>124</sup> Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con el crimen organizado.

comunicados de prensa. Haciendo referencia al artículo 7 fracciones I y III de la LFTAIPG, el IFAI determinó que no existían razones para que la Sedena reservara esta información, ya que: 1) se trata de funcionarios cesados de su cargo precisamente por involucrarse en esas actividades, y 2) no existía un nexo vinculatorio entre la publicación de la información y el riesgo de los sentenciados, ya que el crimen organizado puede obtener la información por otros medios ilícitos.

En este caso, el papel del IFAI también fue relevante al acreditar la reserva de nombres de personas que fueron encontradas inocentes. Por último, la comisionada Sigrid Arzt Colunga emitió un voto disidente al hacer notar que los familiares de las personas involucradas sí podrían verse afectados al revelar los nombres. Un debate de este tipo sería sin duda imposible sin la existencia del IFAI y los fundamentos legales que lo respaldan. Sin duda, el papel del IFAI es primordial para impulsar la apertura de instituciones como el ejército, y permitir un mayor acceso a la información con respecto a un tema tan relevante como es el combate al crimen organizado.

## **b. Las guarderías IMSS, información para evitar tragedias futuras**

En junio de 2009 en Hermosillo, Sonora, la guardería ABC que era subrogada por el IMSS ardió en llamas. En esta tragedia, 49 niños perdieron la vida, mientras que 76 resultaron con quemaduras de diversos grados. Esta tragedia dejó claro que era necesaria mayor información sobre quiénes otorgaban estos servicios y si lo hacían bajo las condiciones legales y de seguridad adecuadas. En marzo de 2010 se solicitaron al IMSS diversos documentos relacionados con los contratos de operación de estas guarderías.

El IMSS negó esta información bajo el argumento de que formaba parte de la investigación relacionada con el caso de la guardería ABC, así como que la información relacionada con el presupuesto se encontraba en proceso de revisión por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la SFP. El IFAI comprobó que dicha investigación ya había sido concluida

por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como que la revisión de la información presupuestaria también había sido concluida. Del mismo modo, se dejaron en claro las omisiones de los diferentes niveles de gobiernos, la falta de una adecuada supervisión y una mala reacción ante la tragedia. En el caso de la guardería ABC se comprobó la falta de extintores y salidas de emergencia.

Como resultado de este proceso, el IFAI instruyó hacer pública la información relacionada con observaciones ya solventadas, que impliquen las medidas necesarias para la seguridad de las guarderías, misma que será de utilidad para evitar que en el futuro se repita una tragedia similar.

### **c. El caso Coahuila, la secrecía de la deuda pública**

Entre 2005, la deuda pública declarada por el estado de Coahuila era de 323 millones de pesos; en 2011 la deuda pasó a 36,509 millones de pesos. En 2005, bastaban menos de tres semanas de transferencias federales (participaciones) para cubrir el total del endeudamiento coahuilense. Hoy se requieren más de tres años y medio de transferencias federales para dejar la deuda en ceros. La calificación otorgada por la agencias calificadoras de riesgo, evidentemente se ha visto afectada. En consecuencia, los intereses que pagan hoy los coahuilenses por estos créditos son más elevados que los que se pagaban hace unos años. El problema radicó no sólo en el crecimiento descomunal del dinero que los contribuyentes coahuilenses tendrían que pagar, sino en la forma poco transparente en que se realizó la adquisición de esta deuda.

Por medio de una solicitud de información, en 2011 se le requirió a la SHCP la información sobre las solicitudes que el estado de Coahuila hizo a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas para la contratación de deuda. La respuesta de la SHCP fue que dicha información se encontraba en un expediente reservado por 12 años. Después de la impugnación por parte del ciudadano solicitante, el IFAI resolvió que la



información pública por naturaleza no puede volverse reservada, a pesar de ser incorporada en otros procesos judiciales o administrativos, como sucedió en este caso.

El IFAI instruyó a la SHCP hacer públicos los expedientes relacionados con la deuda pública, incluidos los nombres de los funcionarios involucrados. En este caso, el IFAI dejó en claro la necesidad de permitir a los ciudadanos el acceso a las fuentes documentales de contratación de deuda. De este modo, es posible comprobar si se cumplieron los requisitos legales para la contratación de la deuda.

### **3. Los retos**

A pesar de la larga lista de logros, también existen claroscuros en esta historia, retos que el IFAI, los diferentes niveles de gobierno y los ciudadanos debemos tomarnos seriamente si queremos continuar sintiéndonos orgullosos de lo alcanzado hasta hoy.

Estos retos pueden clasificarse en dos grupos. El primero se identifica porque se refiere a las características legales del Instituto y sus márgenes de acción. En la actualidad, el IFAI está restringido para ejercer plena facultad sobre los gobiernos locales, sindicatos estatales, partidos políticos y los poderes legislativo y judicial. El segundo grupo de retos es más amplio y tiene relación con los problemas estructurales de acceso a la información en México y el mundo.

En lo que se refiere a la transparencia de estados y municipios, a pesar de que se han logrado avances importantes es cierto que los gobiernos locales no tienen los mismos estándares de transparencia que el gobierno federal, tampoco las mismas obligaciones legales. Igualmente, los estados varían mucho en cuanto a lo que entienden por acceso a la información pública. En este punto cabe recordar que el IFAI sólo tiene jurisdicción sobre los organismos federales, lo cual significa que la transparencia subnacional está también supeditada a la calidad de los organismos locales de transparencia.

Muchos institutos locales de acceso a la información carecen de la estructura legal y de los recursos necesarios para ejercer su función. Además, existe el riesgo de que éstos sean usados por los gobernadores para sus intereses políticos. El caso de los municipios es todavía más preocupante, pues muchos de ellos carecen incluso de una unidad de acceso a la información. Existen también casos como el de Chihuahua, en el que el reglamento municipal contradice lo estipulado por la ley estatal (IMCO, 2012).

En lo que se refiere a la opacidad de los gobiernos locales el caso de la deuda estatal es paradigmático. En otoño de 2010, el IMCO realizó la siguiente solicitud a las 32 entidades federativas: “Solicito el total agregado de las obligaciones financieras contratadas por el gobierno con instituciones de crédito durante los años 2008 y 2009”. Como resultado se descubrió que en Michoacán, la información sobre la deuda estaba clasificada como restringida, mediante un acuerdo aprobado en mayo del 2010. En esa fecha, en Coahuila, la oficina de gobierno que maneja todo lo relacionado con los temas de finanzas públicas, el SATEC, no era sujeto obligado por la ley de transparencia estatal.

Actualmente, se han dado pasos importantes para reducir los riesgos de corrupción y sobreendeudamiento. Recientemente se aprobó una serie de reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Si se ejecuta bien la iniciativa aprobada por el Congreso, los estados estarán obligados a presentar información no sólo sobre deudas con bancos, sino también con proveedores. En este sentido, el IFAI jugará un papel importante para asesorar a los organismos de transparencia locales.

Otro terreno donde es necesario impulsar la apertura de la información es en los sindicatos al servicio del Estado. La actual ley de transparencia los excluye como sujetos obligados. Esto significa que el IFAI no puede exigirles la apertura de sus cuotas, contratos o procesos. Este vacío legal otorga un importante poder a las dirigencias sindicales y limita los derechos de los trabajadores a conocer el uso de sus aportaciones. Por ejemplo, en el caso de PEMEX durante 2011 y 2012 se realizaron

varias solicitudes con respecto a las cuotas sindicales, convenios administrativos sindicales y convenios de transporte. PEMEX ha negado la información usando diferentes argumentos.<sup>125</sup> A pesar de que los ciudadanos solicitantes han presentado recursos de revisión, éstos han tenido que suspenderse debido a la impugnación del sindicato, que ha interpuesto 35 amparos al respecto.

A pesar de que el artículo 11 de la LFTAIPG indica que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral (IFE) la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, aún falta incorporarlos explícitamente como sujetos obligados. La comisionada presidente del IFAI, Jacqueline Peschard, ha hecho notar también la necesidad de acreditar al Instituto como organismo de segunda instancia, una vez que se agoten las solicitudes hechas al IFE.

Otras voces han resaltado que muchas veces los sujetos obligados se eximen de otorgar información pública al clasificarla como confidencial (Banco Mundial, 2012). Esto significa que es necesario hacer más estrictos los requisitos para clasificar la información, asegurándose de que esto suceda sólo en los casos donde la situación lo amerite.

Un paso hacia adelante es la propuesta presentada recientemente por el presidente electo Enrique Peña Nieto para ampliar la autonomía del IFAI. En ella se permite que el IFAI acceda a información relacionada con cualquier instancia federal, no sólo del Poder Ejecutivo. También se faculta al Instituto para funcionar como órgano de segunda instancia en lo referente a recursos de revisión presentados ante los gobiernos estatales y municipales. Se amplía el número de comisionados a siete y se les protege jurídicamente ante juicios políticos. En suma, ésta es una iniciativa positiva que le puede permitir al IFAI enfrentar de mejor manera los retos antes mencionados.

---

<sup>125</sup> Expediente RDA 2390/12 y expediente 4030/11.

La apertura de la información en México tiene frente a ella otro tipo de desafíos que van más allá de los aspectos meramente legales. Un problema importante que existe en México es que la demanda por información pública no está distribuida de manera homogénea. Ésta se encuentra concentrada en grupos específicos de la población y en zonas urbanas con bajo grado de marginación. En este capítulo se mencionó el proyecto IFAI-Comunidades y sus logros. Es importante que se retomara esta iniciativa para hacer más igualitaria la apertura de la información en el país.

Además, existen limitaciones que están fuera de las facultades del IFAI, en particular en lo que se refiere al acceso a internet. Según el último censo de población, en 2010 solamente alrededor del 17 por ciento de las viviendas tenía internet. La cobertura de este servicio está limitada a sólo una pequeña parte de la geografía nacional. Ante este problema, los teléfonos celulares podrían ser una opción para permitir la apertura de la información, ya que en 2010 aproximadamente la mitad de los hogares dijeron poseer uno. El diseño de aplicaciones para teléfonos inteligentes y de mecanismos de consulta a través de celulares tradicionales debe estar en la agenda de modernización tecnológica del IFAI.

Finalmente, es necesario considerar aspectos relacionados con el manejo de grandes bases de datos. Si bien hace pocos años la falta de información era el principal problema, en la actualidad puede afirmarse que la situación es inversa. Existe gran cantidad de información que es difícil de manejar, presentar y resumir. Las nuevas técnicas de la llamada minería de datos pueden ser de utilidad para clasificarla. Estas técnicas son aplicadas actualmente en el sector privado para identificar de manera inmediata y automatizada cuando se realizan gastos cuestionables o fraudulentos. También existe un algoritmo que permite usar el motor de búsqueda de Google para identificar riesgos financieros en el programa de fondos de recuperación del gobierno de los Estados Unidos (*The Washington Post*, 2012). Mecanismos similares podrían emplearse en el sector público mexicano para permitir a los ciudadanos y a la ASF conocer cuando se hace mal uso de los recursos públicos de manera casi

instantánea. No sólo eso, el uso correcto de la minería de datos podría ahorrar al gobierno millones de pesos en el proceso de la apertura de información pública.

A comparación del México del siglo XX, nuestro país ha cambiado mucho. Hoy conocemos el salario del Presidente y los ingresos de los servidores públicos federales. En la pantalla de una computadora podemos conocer los resultados casilla por casilla de la pasada elección presidencial. El Banco de México revela con sistemática periodicidad el monto de las reservas. Con el liderazgo del IFAI, el acceso a la información se transforma gradualmente de un simple cambio legal a un cambio cultural. De un derecho impreso en el papel a una certidumbre ciudadana de que la enorme mayoría de la información generada y resguardada por el gobierno es y debe ser del dominio público.

Hemos progresado mucho en transparencia presupuestal, pero nada nos garantiza la continuidad de estos avances. En un México donde algunos gobernadores consideran que es una buena idea clasificar como confidencial la información básica sobre la deuda pública de sus estados, todavía queda mucho por hacer para afianzar la permanencia institucional de estos cambios.

Gracias al trabajo de la sociedad civil y el gobierno, México es ejemplo mundial en varios aspectos vinculados con la transparencia y el derecho a la información. Que la satisfacción de esos avances no nos inspire a dejar de luchar por el derecho a la información. Estos derechos que hoy nos convocan y nos enorgullecen tienen todavía las raíces demasiado cortas y demasiado cerca del ras de la tierra. Sólo con tiempo y trabajo esos derechos formarán parte de nuestra idiosincrasia colectiva. Celebremos lo que hemos alcanzado, sin perder de vista lo que nos falta por hacer.

## Bibliografía

- Banco Mundial. IFAI and the Agenda for Transparency in Mexico. Consultado en: <http://blogs.worldbank.org/governance/ifai-and-the-agenda-for-transparency-in-mexico>.
- Guerrero, J. “Opness + Transparency = Accountability?”. Presentación, IFAI.
- IFAI. *Informe de Resultados al H. Congreso de la Unión 2003-2004*. México: IFAI, 2004.
- IFAI. *Informe de Resultados al H. Congreso de la Unión 2005*. México: IFAI, 2005.
- IFAI. *Informe de Resultados al H. Congreso de la Unión 2008*. México: IFAI, 2008.
- IFAI. *Informe de Resultados al H. Congreso de la Unión 2009*. México: IFAI, 2009.
- IFAI. *Informe de Resultados al H. Congreso de la Unión 2010*. México: IFAI, 2010.
- IFAI. *Informe de Resultados al H. Congreso de la Unión 2011*. México: IFAI, 2011.
- Palacios, J., Grandet, C., & D. Zabaleta, Municipios bajo la lupa: Reporte IMCO-GI de Transparencia Municipal 2012. Consultado en IMCO: [http://imco.org.mx/images/pdf/Los\\_municipios\\_bajo\\_la\\_lupa.IMCO.pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/Los_municipios_bajo_la_lupa.IMCO.pdf)
- Presidencia de la República (s.f.). Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con el crimen organizado.
- Smith, T. “Data Act Proposal: Companies suggest ways government data could be more transparent and better analyzed”. *The Washington Post*. 7 de octubre de 2012.



10 años de transparencia en México  
se terminó de imprimir y encuadernar en noviembre de 2013  
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.  
(IEPSA) 09830 México, D.F.  
con un tiraje de 1,000 ejemplares.

La edición estuvo a cargo del  
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)





**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS**