

Democracia y transparencia



Carlos Elizondo Mayer-Serra

Gustavo Ernesto Emmerich

Luis Eduardo Garzón Lozano

María Marván Laborde

Mauricio Merino

5



Colección **sinergia**

5

Instituto Electoral del Distrito Federal

Democracia y transparencia

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros electorales: BERNARDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
MARÍA ELENA HOMS TIRADO
EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA

Secretario ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: ERNESTO HERRERA TOVAR
Suplente: RAÚL HERRERA ESPINOSA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: JUAN MANUEL VICARIO ROSAS

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: JUAN GONZÁLEZ ROMERO
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: JESÚS ENRIQUE DÍAZ INFANTE CHAPA
Suplente: MIGUEL ÁNGEL ARNAIZ MANCEBO DEL CASTILLO

PARTIDO ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA

Propietario: CARLA ALEJANDRA SANCHEZARMAS GARCÍA
Suplente: SALVADOR GONZÁLEZ BRISEÑO

Democracia y transparencia

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Gustavo Ernesto Emmerich

Luis Eduardo Garzón Lozano

María Marván Laborde

Mauricio Merino

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Consejera electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejero electoral BERNARDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

Consejera electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
YOLANDA LEÓN MANRÍQUEZ, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Iburguren, técnica especializada "A"

Diseño: Susana Cabrera, jefa del departamento de Diseño y Producción

Formación: Carlos Gaido, supervisor de Campaña Comunitaria

Autores: Carlos Elizondo Mayer-Serra, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón Lozano,
María Marván Laborde, Roberto Corona Copado, Mauricio Merino

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan
14386 México, D.F.
www.iedf.org.mx

1ra. edición, noviembre de 2005

ISBN: 968-5505-52-7 (colección)

ISBN: 970-786-005-7

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-38-0

Índice

Presentación.....9

Democracia, ciudadanía y transparencia

Gustavo Ernesto Emmerich.....13

Democracia y transparencia:

lecciones a dos años de la ley

de acceso a la información en México

María Marván Laborde y Roberto Corona Copado.....41

El desafío de la transparencia

Una revisión de las normas de acceso

a la información pública en las entidades

federativas de México

Mauricio Merino.....73

La ventana y el espejo

La vida en democracia a la luz

de la transparencia en México

Luis Eduardo Garzón Lozano.....137

De clientes a ciudadanos Los dilemas fiscales de la consolidación democrática en México Carlos Elizondo Mayer-Serra.....	169
Los autores.....	203

Presentación

No hace falta un gobierno perfecto;
se necesita uno que sea práctico.

ARISTÓTELES

La transparencia es un ingrediente esencial en el proceso de consolidación democrática que experimenta nuestro país. El consenso moral sobre la transparencia, sin embargo, no encuentra una correspondencia plena con las acciones que para su consecución asumen los distintos niveles y órganos de gobierno, ni los propios ciudadanos.

Es políticamente correcto estar en favor de la transparencia, tanto como lo es manifestarse en favor de cualquier otro elemento de la democracia y actuar de una forma distinta. La consecuencia más palpable de este fenómeno es el desencanto de la democracia, manifestado en una diversidad de formas que abarcan desde la abstención en los procesos electorales hasta la supervivencia, cuando no el resurgimiento, de ideologías y movimientos francamente antidemocráticos.

En cuanto régimen político, forma de gobierno y modelo de organización social, la democracia requiere mucho más que enunciados grandilocuentes o afirmaciones morales decididamente hipócritas. Un régimen político no se sostiene por sus discursos, sino por sus actos, y una democracia que es percibida como algo ajeno a la realidad o a la oferta de resultados palpables para la sociedad, está condena-

da a generar una creciente decepción y, tarde o temprano, a fracasar.

Ciertamente, la democracia no es una panacea cuya simple presencia baste para resolver los desafíos sociales, económicos y políticos de una nación, pero tampoco es una mera teoría carente de operatividad. La democracia se plantea como un sistema que ofrece a las personas ventajas reales sobre otros regímenes, en cualquiera de las concepciones teóricas del modelo, esto es, tanto en la visión minimalista, que considera a la democracia una forma por la cual los ciudadanos pueden participar en la selección de las personas que tomarán las decisiones sobre los asuntos públicos, como en las acepciones más amplias, que consideran también elementos tales como las garantías a los derechos ciudadanos y los mecanismos para la rendición de cuentas de los gobernantes y representantes populares.

Es razonable, entonces, que la población espere de la democracia resultados que se expresen como diligencia para solucionar los problemas que le afectan de manera directa, tales como deficiencias en las áreas de atención a la ciudadanía, baja calidad en los servicios públicos, corrupción de las autoridades y el escaso sentido de la responsabilidad que tienen los gobernantes frente a los gobernados. Ante demandas como éstas, la transparencia se ofrece como el mecanismo que puede estimular el flujo de beneficios más tangibles.

El quinto volumen de la *Colección Sinergia*, que edita el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), se dedica, precisamente, a examinar la transparencia como una herramienta que puede incidir en el fortalecimiento del régimen democrático, a través de sus efectos en la conducta de los servidores públicos, en las relaciones y estructuras de intermediación inter e intra institucionales, así como en el papel que los ciudadanos pueden desempeñar como garantes y vigías de la honestidad en el desempeño de los funcionarios y representantes populares.

Con esta perspectiva, el IEDF convocó a varios de los especialistas y más decididos promotores de la transparencia en México. A través de los ensayos que conforman este volumen, los lectores podrán conocer mejor los propósitos, mecanismos y alcances de la transparencia, las instancias mediante las cuales la población puede observar el comportamiento de las instituciones, las herramientas de las que dispone la ciudadanía para garantizar el cumplimiento de esta prerrogativa y, no menos importante, las responsabilidades que los propios ciudadanos tienen, y deben asumir, como beneficiarios directos del régimen democrático.

El tema de la transparencia se incorpora, así, a los de transición, consolidación, participación ciudadana y papel de los medios de comunicación, que guiaron la conformación de los primeros cuatro volúmenes de la *Colección Sinergia*. Con las temáticas hasta ahora analizadas, el IEDF propone un abordaje integral de la democracia, que permita valorarla como un mecanismo donde la adecuada lubricación de todas y cada una de sus partes resulta esencial para el funcionamiento óptimo de la totalidad.

No basta afirmar que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; es necesario, también, saber cómo podemos hacerlo realidad.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Democracia, ciudadanía y transparencia

Gustavo Ernesto Emmerich

En el siglo XXI, democracia, ciudadanía y transparencia irán de la mano, o no serán. Vivimos en un momento histórico en que el ideal democrático está permeando el mundo como nunca antes. Los ciudadanos –base y razón de ser de la democracia– tenemos oportunidad y necesidad de exigir transparencia y rendición de cuentas a nuestros gobernantes, representantes y servidores públicos. Las cuentas y decisiones públicas y las deliberaciones en oficinas y gabinetes no se abrirán *motu proprio*, si los ciudadanos, el pueblo, no lo exigimos. La transparencia de los actos de gobierno, al permitir que éstos se hallen abiertos al escrutinio y al debate públicos, es esencial, especialmente si queremos una democracia participativa, en que los ciudadanos tengan opinión y participación en la toma cotidiana de decisiones.

El ensayo consta de tres partes. La primera examina los conceptos de democracia, ciudadanía y transparencia. La segunda expone algunas propuestas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, la tercera contiene una breve discusión política sobre la democracia participativa.

PRIMERA PARTE: CONCEPTOS BÁSICOS

Democracia

La democracia, es sabido, nació en la antigua Grecia bajo la forma de democracia directa. En una visión idealizada, suponemos hoy que los ciudadanos se reunían en la plaza pública, debatían los asuntos de interés público, tomaban decisiones, y encargaban a algunos de ellos el llevarlas a cabo. No obstante, la historia enseña que no todas las ciudades-Estado griegas eran democráticas. Y en las que sí lo eran, lo directo de su democracia se veía desnaturalizado o mediado por partidos y facciones, por oligarquías y camarillas, por ciudadanos predominantes por su riqueza, sabiduría o virtudes militares; por no mencionar que la esclavitud y las exigencias bélicas de un estado de guerra casi permanente producían severas limitaciones a las libertades. Lejos de ser perfecta o generalizada, la democracia directa de los griegos poseía, pese a todo, un *ethos* muy particular: los ciudadanos tenían oportunidad y deber moral de participar directamente y por sí mismos en la toma de decisiones colectivas.

Este *ethos* pasó a Roma, especialmente en su época republicana. La república romana no se basaba propiamente en una democracia directa como la de los griegos. Siempre hubo en ella una estructura de representación política, en que ciertas funciones se encargaban a funcionarios electivos; en esta estructura el papel dominante lo tenía un cuerpo de representantes, el Senado, de carácter más aristocrático que popular. No obstante, aún así se entendía que la *res publica*, la cosa pública, era asunto de los ciudadanos, del pueblo, y no de unos pocos.

La democracia directa o casi directa de los antiguos sucumbió al convertirse Roma en un imperio. El ideal democrático sólo renació siglos después, bajo la forma de democracia representativa. Entre los

siglos xvii y xix, en Holanda, Inglaterra, Francia, Estados Unidos, España, América Latina, estallaron revoluciones que pedían libertad, igualdad, democracia. Las dos primeras, las leyes podían concederlas, y las prácticas sociales a veces hacerlas efectivas. Pero, ¿democracia? ¿Cómo dar voz y voto a los ciudadanos de estados extensos en territorio y numerosos en población? La respuesta fue la democracia representativa: que los ciudadanos elijan a representantes que se reunirán y debatirán y tomarán decisiones sobre los asuntos públicos. En esta nueva forma de democracia, se supuso, los representantes expresarían el sentir de los ciudadanos; como en la democracia directa, los ciudadanos serían la base del sistema, y los representantes sus intermediarios fieles.

Sin embargo, los fundadores de la democracia representativa ignoraban, tanto el papel crecientemente predominante que los partidos políticos irían jugando en los siglos xix y xx, como la complejidad de las tareas de gobierno al expandirse las funciones de los estados e intervenir éstos cada vez más en asuntos económicos y sociales, como sucedió en el siglo xx. Los partidos se convirtieron en elemento central de las democracias representativas. Representantes y gobernantes, encargados de complejas cuestiones técnicas, empezaron a escapar del control de sus representados. El ideal democrático se trastocó, a punto tal que el economista austríaco Joseph Schumpeter pudo afirmar –y con razón– que la democracia moderna no es más que “un sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.¹ O sea, los ciudadanos, el pueblo, dejaron en parte de ser la base de la democracia o sus elementos activos, para limitarse a escoger

¹ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 343.

periódicamente entre las opciones de un limitado menú de ofertas políticas elaborado por los partidos políticos.

Esto se hizo particularmente notorio en democracias nóveles, como las que se crearon o recrearon a fines del siglo xx. El concepto de democracia delegativa del politólogo argentino Guillermo O'Donnell señala el meollo del problema.² Democracia delegativa es aquella en que los ciudadanos eligen en elecciones razonablemente competitivas a un titular del Ejecutivo que habrá de gobernar por cierto periodo, lo que hará con amplias facultades y escasos controles, y usualmente invadiendo ámbitos de acción de otras autoridades. Si el electorado está descontento con el desempeño de esta persona, podrá castigarla con su voto en las próximas elecciones. Esta democracia, en que la participación ciudadana se limita al ejercicio periódico del voto y otros órganos de gobierno se ven eclipsados por el poder del Ejecutivo, es llamada delegativa, porque en ella la soberanía popular y el ejercicio del gobierno se delegan, para casi todos los efectos prácticos, en una sola persona que pretende por todos los medios expandir y personalizar su poder. Como el propio O'Donnell señala, abundan los gobernantes –incluso provistos de las mejores intenciones– que desdeñan los mecanismos de control legal sobre sus acciones.

El concepto de democracia delegativa es de particular aplicación en América Latina, donde la tradición del hombre fuerte que todo lo puede sigue en buena medida vigente, aunque ahora los aspirantes a tales preferan llegar al poder –y a veces intentar perpetuarse en él– más por la vía electoral que por la del golpe de Estado. A esta situación de de-

² Cfr., Guillermo O'Donnell, "Delegative democracy", Kellogg Institute, Notre-Dame (Estados Unidos), mimeo, s.f.

mocracia delegativa se unen y añaden dos fenómenos generalizados en América Latina que dificultan la transparencia y el ejercicio efectivo de la ciudadanía: el patrimonialismo y el clientelismo. El patrimonialismo, o sea, el manejo del patrimonio público como si éste fuera patrimonio privado de quien lo gobierna o administra, está evidentemente reñido con la transparencia. El clientelismo, es decir, la subordinación política de las personas a un cacique o jefe político a cambio de favores y prebendas que éste puede otorgarles, dificulta la rendición de cuentas de alcance general y la reemplaza por un sistema patrón-cliente en el que las cuentas son muy oscuras, además de convertir en subordinado a quien debería ser soberano: el ciudadano.

La democracia representativa deposita la iniciativa política en los partidos políticos y sus dirigentes, candidatos y representantes electos. La democracia delegativa la deposita esencialmente en una persona. En ambos casos, la soberanía popular, aunque subsista en lo esencial, se ve coartada en su accionar. La política y el gobierno pasan a otras manos, sobre las cuales los ciudadanos tienen escaso control. Durante la última parte del siglo xx hubo en casi todo el mundo un notorio desencanto con los partidos y la política, que se evidenció en declinantes tasas de participación electoral en numerosos países; esto fue bautizado como déficit de representación.

Para corregirlo, comenzaron a surgir una crítica a los aspectos oligárquicos de la democracia representativa y el reclamo por una democracia participativa. O sea, la demanda por una participación más efectiva de los ciudadanos en las decisiones reales, junto con la exigencia de mejores y más efectivos mecanismos de control ciudadano sobre representantes, gobernantes y funcionarios públicos en general. Más allá de sus diversas facetas, el movimiento en pro de una democracia participativa pretende, en términos generales, perfeccionar la demo-

cracia representativa y complementarla con nuevos mecanismos que permitan devolver el poder y el control al pueblo en general y a los ciudadanos en lo individual. En el siglo XXI, por primera vez en la historia, la mayoría de los seres humanos y de las naciones viven en democracia. El reto del siglo es ahora hacerla participativa y efectiva.

Ciudadanía

Sólo en la democracia el concepto de ciudadanía cobra plena vigencia. En cualquier otro tipo de sistema político no hay ciudadanos ni pueblo en sentido propio, sino súbditos, vasallos, masa. Ciudadanos son aquellos que en un pie de igualdad demandan y obtienen libertad y forman y controlan su propio gobierno.

La etimología de la palabra ciudadano ilustra bien sobre su significado. Las ciudades-Estado de la antigua Grecia eran llamadas *polis*. Las *polis* se entendían como el ámbito de convivencia social por excelencia, más que como mero espacio físico con edificios, calles y plazas. Los *polites* eran sus habitantes plenos de derechos, y la *politika* era la actividad pública de los ciudadanos, que se valoraba más que sus actividades privadas. Estos términos tuvieron sus equivalentes en la antigua Roma. En latín, hay dos palabras para denotar ciudad: *urbis* es la ciudad como espacio físico, *civitas* es la ciudad en cuanto conjunto de ciudadanos o *cives*. De estas raíces latinas derivan los vocablos españoles ciudad, ciudadano, ciudadanía, civil, cívico, civilización. Las culturas griega y romana coincidían en que el buen ciudadano era aquel que en sus preocupaciones y ocupaciones daba preeminencia a la república, a la política; y en que éstas debían ser manejadas por los ciudadanos, colocados todos en pie de igualdad. En particular para los romanos, el pueblo era el conjunto de ciudadanos libres, basamento de las instituciones polí-

ticas, y el Senado su representación; de ahí que todas las leyes y todos los actos públicos comenzaran con la expresión “Senatus populusque romanum”: el Senado y el pueblo romanos.

Con la desaparición de la democracia antigua, estos términos y concepciones perdieron su sentido original. Las personas pasaron a ser súbditos (del latín *subditus*, el que está sometido o sujetado) o vasallos (del latín medieval *vassallus*, servidor). La cosa pública desapareció, para pasar a ser patrimonio de príncipes y monarcas que administraban sus reinos como si fueran sus propiedades personales. El ideal antiguo de igualdad se perdió, para establecerse una jerarquía social en que la política se convirtió en asunto exclusivo de la nobleza. En 1767, el marqués de Croix, virrey de la Nueva España, ilustró claramente este punto, al hacer saber a los vasallos “del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los asuntos del gobierno”.³

Contra el absolutismo y la jerarquía social, las revoluciones burguesas dieron nuevo impulso al concepto de ciudadanía y sus correlatos: la igualdad y la libertad. En Inglaterra, el arreglo constitucional de 1688 afirmó el derecho a la vida, la libertad, la propiedad e incluso el derecho a la rebelión contra el mal gobierno,⁴ en un marco de monarquía constitucional y limitada. En Estados Unidos, la Declaración de Independencia de 1776 proclamó los derechos a la igualdad, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, así como el de reformar o abolir las formas

³ Cit. por Alfredo Ávila, “La revolución liberal y los procesos electorales”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal 2005.

⁴ Cfr. John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Nueva Librería, 1984.

de gobierno existentes para instituir otras nuevas.⁵ La Revolución francesa, con su lema “libertad, igualdad, fraternidad”, redescubrió la república y el ideal de ciudadanía de los antiguos, tanto como las virtudes de la transparencia y la rendición de cuentas. En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 establece en sus primeros artículos los derechos ciudadanos fundamentales, y en algunos de los últimos, la transparencia:

Artículo 1°. Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2°. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

[...]

Artículo 14. Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

⁵ La Declaración de Independencia de 1776 sostiene como evidente “que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”. Cfr. <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/deces.htm>

Estas concepciones, la inglesa más moderada, la estadounidense más institucional, la francesa más radical, pasaron luego a lo que hoy es América Latina e inspiraron sus revoluciones de independencia.

Comenzó así en Europa y América un proceso de construcción de ciudadanía. No bastaba con proclamar la igualdad ante la ley y la libertad personal. Hacía falta afirmarlas, garantizarlas, y a la vez complementarlas con una dosis –mayor o menor según la circunstancia y la opinión políticas– de igualdad social, es decir, de igualdad material y no sólo legal. Lo mismo con la libertad: declararla no era suficiente, se necesitaba ejercerla. En estas materias, América Latina pronto se quedó atrás. Dictaduras de todo cuño, enormes disparidades sociales y su cauda de miseria e ignorancia, hicieron que democracia, igualdad, libertad, se convirtiesen en ideales acuñados en las constituciones, sí, pero que en la práctica real tuvieron escasa vigencia.

Ello fue así hasta muy recientemente, cuando en las dos décadas finales del siglo xx América Latina comenzó a caminar otra vez, ¿o por primera vez?, por la senda de la democracia; una democracia reconquistada por los ciudadanos. Las democracias latinoamericanas son endeblés y tienen muchos problemas. Uno de ellos es que por la novedad misma de las democracias, todavía no tenemos –en la mayor parte del continente– una cultura política democrática y participativa. Por su falta es que priman en América Latina las democracias delegativas. Para mejorar nuestras democracias, para que éstas rindan frutos sociales tangibles, para que nuestros ciudadanos sean más libres, necesitamos *construir ciudadanía*. Esto significa impulsar una cultura cívica: la cultura del ciudadano que sabe que su voto, su voluntad y sus impuestos son los que erigen al Estado y al gobierno, y actúa en consecuencia; la del ciudadano que vigila la actuación de sus representantes y los obliga a rendirle cuentas; la del ciudadano que forma agrupaciones, defiende sus

intereses, expresa sus opiniones; la del ciudadano que resuelve sus diferendos por las vías institucionales, sin dar ni pedir favores especiales, sin caer en los vicios del amiguismo, del influyentismo o de la corrupción.⁶ La transparencia es parte de esta cultura cívica, como lo es de la democracia participativa.

Transparencia

El concepto de transparencia es consustancial a la noción de gobierno responsable nacida en Inglaterra cuando este país estaba transitando de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional. Según un estudioso británico, “la tradición medieval que llega a Locke a través de Hooker y los ideales constitucionales seguidos en el arreglo de 1688, sostenían que el gobierno —específicamente el monarca, pero no en menor medida el parlamento y todos los órganos políticos— es responsable ante el pueblo o la comunidad a los que rige...”.⁷ Esto significaba en concreto que el gobierno o gabinete (el Ejecutivo) debía rendir cuentas y responsabilizarse de sus actos ante el Parlamento, y especialmente ante su cámara electiva, la de los Comunes. Por extensión, significaba también que tanto el gobierno como los Comunes eran responsables ante el electorado. El concepto de gobierno responsable se perfeccionó cuando Estados Unidos adoptó la teoría de la división de poderes de Montesquieu.⁸ Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se contro-

⁶ Sobre la cultura cívica en América Latina, *cfr.* Gustavo Ernesto Emmerich, “Ellos y nosotros. La democracia como participación”, en G.E. Emmerich (coord.), *Procesos políticos en las Américas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

⁷ George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 387.

⁸ *Cfr.* Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, varias ediciones.

larían y vigilarían unos a otros, en un sistema institucional de frenos y contrapesos en que cada uno de ellos sería responsable ante los otros dos. Modernamente, se ha llamado responsabilidad horizontal (*accountability*, en inglés) a la que se da entre órganos de gobierno situados en un mismo nivel, y responsabilidad vertical a la de los órganos de gobierno en conjunto frente a los ciudadanos constituidos en electorado. Sin transparencia, no hay ninguna de estas dos formas de responsabilidad, y por ende tampoco hay gobierno responsable.

Más contemporáneamente, en los años ochenta del siglo xx, Mijail Gorbachov encabezó el último gobierno soviético con un amplio programa de reformas, entre las cuales se encontraba la *glasnost*. Difícil de traducir, *glasnost* significa transparencia, pero también crítica que debe convertirse en acción. En palabras del propio Gorbachov: “*Glasnost*, crítica y autocrítica [...] deben convertirse en una norma en el estilo de vida soviético. Ningún cambio radical es posible sin esto. No hay democracia sin *glasnost*”. O también: “Queremos más apertura en los asuntos públicos en cada esfera de la vida. La gente debe saber qué es bueno y también qué es malo, para poder combatir lo malo y multiplicar lo bueno...”⁹ Junto con otros factores, la *glasnost* y también la *perestroika* (reforma, apertura) impulsadas por Gorbachov llevaron al derrumbe del sistema soviético. Ello viene a confirmar en parte que la transparencia es inherente a los regímenes democráticos, e inaplicable en regímenes autoritarios.

Desde la última década del siglo xx el concepto de transparencia se ha popularizado, en buena medida debido a la resonancia que han

⁹ Cit. por Lev Jardón, en “La Glasnost, los consejeros estudiantiles, la democracia y la representatividad”, disponible en: www.fcencias.unam.mx/consejeros/voz/Ensayos/levlaglasnot.html

tenido las actividades de Transparency International, una organización no gubernamental internacional fundada en 1993 que pone su acento en la lucha contra la corrupción política, y también privada (ya que ésta es el “alimento” de la primera). Entre otras cosas, esta organización propone la creación de sistemas de integridad, es decir, sistemas legales e institucionales de transparencia que tienen los siguientes ejes: en lo legal, leyes de responsabilidad de los servidores públicos, y de transparencia o acceso público a la información gubernamental; y en lo institucional, creación de auditorías o fiscalías permanentes y ajenas al Ejecutivo, junto con institutos que garanticen el acceso a la información gubernamental.

En esta línea, el chileno Alejandro Ferreiro Yazigi, quien fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública de su país, entiende por transparencia el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas. La transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información que se requiera para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera. La transparencia pasiva denota la obligación del Estado de conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o el secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de

una función pública, etc.). La regla general debe ser el libre acceso, y la excepción el secreto. Asimismo, deben los ciudadanos tener la posibilidad de cuestionar judicialmente la denegación de acceso que la administración fundamente en razón de alguna causal legal.¹⁰

Como se vio, el concepto de transparencia tiene que ver con una concepción del gobierno responsable en general, con un gobierno que no sólo abre su información, sino que también rinde cuentas. Según el investigador austríaco Andreas Schedler, la rendición de cuentas debe abarcar tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas por los servidores públicos y sanciones a los funcionarios –electivos o no– que no cumplan satisfactoriamente. En palabras de Schedler, que ilustran cómo la transparencia o acceso a la información está ligada con la rendición de cuentas, “ ‘A’ rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”.¹¹

Transparencia, ciudadanía y democracia, en conjunto

Como se ha enunciado al inicio de este ensayo, transparencia, ciudadanía y democracia están inextricablemente ligadas. Una no es posible sin las otras. Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa

¹⁰ Alejandro Ferreiro Yazigi, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Durban (Sudáfrica), 1999.

¹¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 20.

y participativa, y esta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad.

Ferreiro señala que corrupción y democracia son un matrimonio imposible, y propone una política de Estado en la materia, basada en “la transparencia de la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanente”. Ferreiro sostiene que la transparencia inhibe y sanciona la comisión de actos ilegales; es barómetro ético de la propia conducta (si no se puede publicar, presumiblemente no es ético); es fuente de control social (da elementos a la sociedad para controlar el Estado); en suma, es el factor clave de la democracia del futuro. En el contexto de este ensayo, conviene citar *in extenso* las opiniones de Ferreiro sobre la relación entre transparencia y democracia:

La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes [...] La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tal sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información —y en especial la relativa a la cosa pública— se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza.¹²

¹² Alejandro Ferreiro Yazigi, *op. cit.*, s.p.

Afirmaciones como las anteriores no son puramente teóricas. La investigación empírica corrobora que la corrupción (facilitada por la opacidad) está relacionada estadísticamente, por un lado con la falta de apoyo ciudadano a la democracia, y por otro con la pobreza.¹³ La opacidad encubre la corrupción y hace que la labor de gobierno sea costosa, ineficiente y a veces ineficaz. Estos factores en conjunto inhiben el crecimiento económico y la adecuada distribución del ingreso y las oportunidades, lo que, en definitiva, socava la participación ciudadana y las instituciones democráticas en su conjunto.

SEGUNDA PARTE: ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Corto quedaría este ensayo si se limitase a una discusión conceptual como la precedente. Se necesitan elementos prácticos para convertir los conceptos en acción. Afortunadamente, no faltan las propuestas concretas y viables para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad política. A continuación se presenta una síntesis de algunas propuestas provenientes de la amplia discusión internacional en pro tanto de la transparencia como de la democracia participativa. La mayoría de estas propuestas coincide en lo sustancial: las actividades gubernamentales deben hacerse más abiertas a los ciudadanos, y éstos deben fiscalizarlas con más diligencia, exigiendo responsabilidades a

¹³ Cfr. Gustavo Ernesto Emmerich, "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", *Polis*, Revista especializada en Sociología, vol. 2, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2004.

los funcionarios públicos, sean éstos electos, designados o de carrera. Algunas de ellas ponen énfasis en la transparencia de los órganos gubernamentales, otras en mejorar la rendición de cuentas de éstos entre sí y hacia el pueblo, unas más en fortalecer la democracia y hacer más efectiva la participación ciudadana.

Equilibrio de poderes

La responsabilidad horizontal implica, primero que nada, un real equilibrio entre los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), la creación de mecanismos de control para aquel de estos poderes que por lo general no está sujeto a elección popular (el Judicial), y posiblemente la creación de nuevos poderes. Por ejemplo, la actual constitución venezolana considera cinco poderes: los tres clásicos más el Poder Electoral y el Poder Ciudadano. Es tal vez exagerado llamar poder ciudadano a uno que está dirigido por un Consejo Moral Republicano integrado por el defensor del Pueblo, el fiscal general de la República y el contralor general de la República, pero lo cierto es que estos funcionarios tienen como tarea primordial “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atentan contra la ética pública y la moral administrativa”.¹⁴

Ahora bien, en una región como la latinoamericana, donde siempre han predominado los ejecutivos sobre los otros dos poderes clásicos, es necesario que haya un Legislativo fuerte para que los frenos y contrapesos funcionen efectivamente. Para el fortalecimiento del Legislativo

¹⁴ Dicho esto en plan de análisis institucional, y no juzgando si se cumple este precepto en el gobierno de Hugo Chávez, que fue quien promovió la reforma constitucional que creó el Poder Ciudadano.

conviene evitar que los sistemas electorales faciliten la formación de mayorías legislativas manufacturadas (que un partido tenga la mayoría en el Legislativo cuando no ha logrado la mayoría de los votos). En América Latina, casi todos los países eligen sus legislativos total o parcialmente por representación proporcional; en este sistema, el porcentaje de escaños de un partido se hace equivalente a su porcentaje de votos, lo que evita las mayorías manufacturadas. Ciertamente es que la representación proporcional puede llevar a una excesiva fragmentación en el Legislativo, y ésta conduce a veces a la parálisis gubernamental. A juicio del autor, este peligro es menor y de menores consecuencias que su opuesto: la omnipotencia de un partido que controle el Ejecutivo a la vez que el Legislativo, sobre todo cuando el control de este último no resulta de una mayoría clara en las votaciones.

Otros asuntos para revisar en esta materia son la duración de los periodos de sesiones del Legislativo y las facultades cuasi-legislativas de los ejecutivos. Los legislativos deberían sesionar prácticamente todo el año; posiblemente para legislar no sean necesarios periodos extendidos de sesiones, pero sí para ejercer otra de las funciones básicas de un congreso: la vigilancia sobre el Ejecutivo. Por vía de reglamentos, y en algunos países como Argentina y Brasil, también por los llamados “decretos de necesidad y urgencia”, es habitual que los ejecutivos se arroguen facultades cuasi legislativas; estas invasiones del Ejecutivo sobre las facultades del Legislativo deben eliminarse.

Una forma de garantizar el equilibrio de poderes es la creación de cortes de constitucionalidad, como las que funcionan –con distintos nombres– en Francia, Alemania, Chile y Colombia, entre otros países. Estas cortes revisan la constitucionalidad, tanto de las leyes como de gran número de actos del Ejecutivo, y resuelven diferendos entre los tres poderes clásicos. Para dar funcionalidad a su tarea, se basan en el

principio de *afirmativa ficta*: si en un plazo predeterminado y breve la corte no objeta una ley o un acto, entonces se considera que es constitucional.

Democracia semidirecta

Si en el mundo moderno la democracia directa ya no es posible, sí es factible la democracia semidirecta. La adopción de mecanismos de democracia semidirecta es una vía para fortalecer la responsabilidad vertical, o sea ante los ciudadanos, de todos los servidores públicos electos. Entre los mecanismos de la democracia semidirecta, se cuentan en lugar destacado la revocatoria de mandato, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

La revocatoria popular de mandato puede constituirse en un importante elemento en favor del gobierno responsable. Por ejemplo, si un funcionario municipal electivo o un legislador no está desempeñando adecuadamente (en términos políticos y no necesariamente legales) la tarea para la que fue elegido, es decir, si no rinde cuentas satisfactorias a sus representados, un grupo de éstos podría organizarse para demandar la convocatoria a una consulta popular en la que el electorado correspondiente decidiera si dicho funcionario o legislador continuaría o no en su cargo. Aunque la revocatoria popular parece más adecuada para el nivel municipal y para legisladores elegidos en distritos uninominales pequeños, bien podría extenderse a senadores, gobernadores e incluso al titular del Ejecutivo nacional. Quizá esta propuesta podría causar temores de que se generara inestabilidad entre el personal político electivo. Sin embargo, contra esta potencial objeción pueden esgrimirse diversos argumentos:

- Es de esperarse que sólo en casos graves y manifiestos de corrupción, ineptitud o irresponsabilidad tendrían los ciudadanos los alicientes suficientes para organizarse y exigir una consulta popular sobre revocatoria de mandato, lo que de por sí haría bastante excepcional (aunque no ilusorio ni imposible) el recurso a este mecanismo.
- La convocatoria a una consulta popular para revocatoria de mandato estaría sujeta a ciertos requisitos: causales específicas, apoyo ciudadano a la convocatoria expresado en cierto número de firmas, momentos en que podría promoverse la convocatoria (no al principio, ni cerca de la finalización del mandato), debate público previo a la consulta con participación libre del sujeto del procedimiento.
- La decisión definitiva sobre si revocar o no un mandato estaría en manos del entero cuerpo electoral correspondiente, y no se ve razón para desconfiar de su ecuanimidad en este aspecto: si se le reconoce madurez para elegir un gobernante o legislador, ¿por qué negarle la madurez necesaria para revocarlo o destituirlo en casos extremos y de acuerdo con un procedimiento preestablecido?
- Hoy en día las legislaturas suelen ser las únicas instancias facultadas para deponer funcionarios o legisladores (e incluso jueces) a través del juicio político. En esta propuesta, esta autoridad se daría también al cuerpo electoral correspondiente; otra vez, no se ve razón para confiar más en la ecuanimidad de los legisladores elegidos por los ciudadanos, que en los propios ciudadanos.

Razonamientos de la misma índole valen en el caso de la iniciativa popular en materia legislativa y en el del referéndum ciudadano para aceptar o rechazar ciertas decisiones fundamentales y/o controvertidas tomadas por los órganos de gobierno, por ejemplo, reformas constitucionales y electorales; creación, fusión o supresión de demarcaciones

político-administrativas; introducción o supresión de la pena de muerte; despenalización del aborto; ratificación de tratados internacionales de primera importancia, entre otras.

Es cierto que los mecanismos de democracia semidirecta pueden ser viciados y vaciados de contenido y convertirse en formas plebiscitarias de gobierno. Sin embargo, en vena democrática, parece preferible que los ciudadanos puedan revocar mandatos y proponer, aprobar o rechazar iniciativas fundamentales, antes que dejar todo esto en manos exclusivas de los legisladores o del Ejecutivo. Son numerosos en Europa y en América los países donde existen el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; entre ellos México, por vía de las leyes de participación ciudadana existentes en algunas entidades federativas. Son menos frecuentes los países que aplican la revocatoria de mandato; Venezuela la tiene para todos los cargos electivos,¹⁵ y Estados Unidos en algunos de sus estados.

Red de agencias de integridad

Para lograr la transparencia, conviene la creación de una red de agencias o instituciones autónomas que la promuevan y garanticen. En términos muy sencillos, consiste en nombrar unos funcionarios para que vigilen a los ya existentes, lo que crea un nuevo problema: ¿quién vigilará a los vigilantes? Una forma práctica que se ha encontrado de resolverlo es que tales vigilantes sean ciudadanos no partidistas y de alto prestigio moral, nombrados de manera ajena al Ejecutivo, por periodos

¹⁵ En 2004 se realizó un referéndum revocatorio respecto del presidente Chávez; la mayoría de los votantes optó por que permaneciese en el cargo.

largos de tiempo y con facultades amplias de investigación y sanción en las materias específicas de que se deban ocupar. Algunos países ya han instituido que dichos nombramientos sean hechos en el Legislativo, exclusivamente por los partidos de oposición, bajo el supuesto de que éstos tendrán el mayor interés en fiscalizar al Ejecutivo, poder que ejerce la mayor cantidad de recursos públicos y que por la amplitud de sus funciones y aparato tiene mayor probabilidad de incurrir en irregularidades o arbitrariedades. Entre estas instituciones de vigilancia se cuentan las auditorías superiores, los institutos de transparencia, los *ombudsman* administrativos y de derechos humanos, las comisiones reguladoras de servicios públicos y las agencias anticorrupción.

Las auditorías superiores deben fiscalizar las cuentas de todo organismo que utilice recursos públicos, y para hacerlo efectivamente deben tener personal técnico independiente, y el nombramiento de sus titulares tiene que ser totalmente ajeno al Ejecutivo.

Los institutos de transparencia pueden pensarse con un esquema similar de nombramiento por la oposición, o con el utilizado en México: que sean dirigidos por un conjunto de ciudadanos de gran prestigio moral, nombrados por mayoría calificada en el Legislativo. En ambos casos, su accionar se debe basar en el siguiente axioma: todo lo que se hace con dineros del pueblo o afecta por ley a todo el pueblo debe ser transparente y sujeto a rendición de cuentas detallada y oportuna.

Ombudsman es palabra y práctica de origen sueco que significa defensor del pueblo. Hace referencia al defensor de los ciudadanos ante arbitrariedades gubernamentales. Una oficina pequeña e independiente ante la cual los ciudadanos puedan presentar sus quejas por trámites demorados, indebidamente resueltos, o que impliquen demandas ilegales de dinero o favores, mucho podría hacer por la transparencia. Al recibir la queja, la oficina del *ombudsman* debería requerir informes

a la dependencia pública responsable y evaluar el diferendo entre la misma y el quejoso; de verificarse la existencia de irregularidades, debería estar en capacidad de sancionar a los responsables y de ordenar la reposición del trámite en un plazo perentorio. Los servicios de esta oficina deberían ser gratuitos en caso de demostrarse que la razón asiste al quejoso; de no ser así, una oficina del Estado (el *ombudsman*) le estaría cobrando por reparar un daño que el propio Estado le causó. Su gratuidad y prontitud diferenciarían al *ombudsman* de los tribunales contencioso-administrativos, los cuales requieren abogados y costosos y prolongados procedimientos judiciales que inhiben a los ciudadanos comunes de recurrir a ellos.

En algunos países latinoamericanos, como México, se ha dado en llamar *ombudsman* a los titulares de comisiones de derechos humanos, cuya tarea primordial es evitar abusos cometidos por la policía, la justicia y los servicios carcelarios. Este tipo de comisiones también debe ser independiente del Ejecutivo y tener facultades amplias de investigación y procuración de justicia.

Las comisiones reguladoras son aquellas que vigilan la prestación adecuada de servicios públicos (energía eléctrica, agua, telefonía, banca, etc.) y resuelven diferendos –generalmente por vía de conciliación o arbitraje– entre usuarios y prestadores. Adquieren especial relevancia cuando la provisión de servicios públicos está concesionada a empresas privadas.

Además de entidades como las anteriores, algunos países han creado comisiones anticorrupción que buscan no sólo castigar, sino más bien prevenir, las malas prácticas gubernamentales. A medida que la corrupción se hace más sofisticada, las instituciones de justicia convencionales van perdiendo capacidad para detectar y perseguir casos complejos de corrupción. Puesto que la prevención es siempre mejor que la persecu-

ción, una pequeña unidad de investigación, vigilancia y normatividad podría ayudar a disminuir las oportunidades de corrupción.

Fortalecimiento de los gobiernos subnacionales

El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales puede producir, por un lado, un funcionamiento efectivo de pesos y contrapesos entre los diversos niveles de gobierno. Por otro, puede hacer avanzar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito en que los ciudadanos perciben más directamente la acción de gobierno, y fortalecer además la eficiencia de la gestión pública al acercarla a las necesidades locales. Esto implica, antes que nada, redistribuir las responsabilidades, atribuciones y recursos entre el gobierno nacional y los subnacionales (estatales, provinciales, regionales, departamentales, municipales, según el país de que se trate).

Muchas actividades públicas hoy a cargo de los gobiernos nacionales podrían ser responsabilidad y atribución fundamentalmente de los gobiernos subnacionales: educación básica, salud pública (por lo menos la de primer nivel de atención), vivienda de interés social, combate a la pobreza, seguridad pública, medio ambiente, promoción de la inversión y el empleo, obras públicas de interés y alcance local, seguridad social, entre otras. En este esquema, el gobierno nacional se encargaría de defensa y relaciones exteriores, coordinación de las actividades policiales y persecución de ciertos delitos, tribunales de apelación y aquellos encargados de delitos de orden nacional, diseño de la política educativa general, atención médica de segundo y tercer niveles, vías y medios troncales de comunicación, manejo de la política económica y de desarrollo general, y otras actividades que necesariamente deben tener alcance nacional.

En la práctica latinoamericana actual, el gobierno nacional recauda, concentra y asigna el grueso de los recursos públicos, quedando los gobiernos subnacionales en relación de dependencia financiera con el gobierno central. Es necesario reconvertir las estructuras impositivas para que los ciudadanos paguen el grueso de sus impuestos a los gobiernos más cercanos a ellos mismos: los municipales y los estatales (o provinciales o departamentales), en ese orden. Una parte menor de los impuestos se destinaría a financiar las actividades propias del gobierno nacional, y otra parte se destinaría a transferencias de equidad social y regional, para que las zonas más pobres o poco pobladas (y, por lo tanto, con menor recaudación local propia) contasen con una cantidad de recursos públicos suficiente para promover un nivel de vida digno para sus habitantes, equiparable con el de las más ricas. Esto existe ya en Canadá, donde las provincias y las municipalidades –en conjunto– recaudan algo más de 50% de los impuestos pagados por los ciudadanos. En materia de transparencia y rendición de cuentas, las ventajas que se vislumbran con esta propuesta son tres:

- Al pagar los ciudadanos el grueso de sus impuestos en el nivel local, podrían tener una conciencia más clara del uso y destino –prioritariamente local– de los mismos, fortaleciendo así su control sobre el manejo de los recursos públicos.
- Sería más accesible a los ciudadanos de cada municipio o región el determinar el nivel y el tipo de impuestos que deseen pagar (con independencia de los recursos para transferencias interregionales y de los impuestos “etiquetados” para el gobierno nacional), así como el nivel de servicios y de obras que esperan recibir a cambio de ellos.
- Con el fortalecimiento y la autarquía financiera de los gobiernos subnacionales, los diversos niveles de gobierno se acercarían más al pueblo, se

atenuaría la tendencia a resolver todos los asuntos importantes “allá en la capital”, y se fortalecería la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobernantes subnacionales ante sus ciudadanos.

Financiamiento a partidos políticos

Cada vez son más los países, como México, donde los partidos políticos son reconocidos como entidades de interés público y/o reciben financiamiento público. En opinión del autor, el financiamiento público a los partidos fortalece la democracia y la igualdad, mientras que el financiamiento privado distorsiona la primera y obstaculiza la segunda. De no haber financiamiento público, o de permitirse un financiamiento privado irrestricto, los partidos o candidatos que defiendan intereses de sectores económicamente privilegiados tendrán mucho más recursos que dedicar a la competencia política que aquellos que promuevan intereses de los sectores populares. En contrapartida, el financiamiento privado debe ser estrictamente personalizado, es decir, proveniente exclusivamente de personas individuales y no de empresas, cámaras empresariales, fundaciones, sindicatos, iglesias, etc.; además, debe estar sujeto a estrictos límites, tanto por persona donante como por partido recipiente. De lo contrario, se facilita que grandes donantes intercambien favores con los partidos o sus candidatos, una vez que éstos lleguen a posiciones de gobierno.

Debe combatirse además, y con energía, el financiamiento ilegal de los partidos políticos y de las campañas electorales, ya que socava las elecciones y distorsiona la competencia política. Por lo tanto, como entidades de interés público que son, los partidos tienen que estar sujetos a las leyes de transparencia, y el manejo de sus fondos debe ser escudriñado con lupa, sea por la auditoría superior o por el órgano electoral competente.

Ampliar los espacios de participación ciudadana

Existen ámbitos de la vida social y política en que es factible y conveniente ampliar los espacios de participación ciudadana y fortalecer a través de ésta la transparencia y la rendición de cuentas. Son, en general, los ámbitos más próximos a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Uno de estos ámbitos es el de la seguridad pública, fuente hasta ahora –en muchos países latinoamericanos– de arbitrariedad y desconfianza. Los jefes de policía y los fiscales, por lo menos en el nivel municipal, deberían ser funcionarios electos, o como mínimo controlados y supervisados por un consejo ciudadano con atribuciones efectivas, entre otras la de removerlos; esto, sin duda, contribuiría a que las fuerzas policiales actuaran con menor arbitrariedad y llevaría a que el ministerio público fuese responsable directamente ante los ciudadanos. Además, sólo a jurados ciudadanos debería corresponder determinar la culpabilidad o inocencia de un acusado, con lo cual se robustecería el sentimiento de pertenencia cívica y potencialmente se eliminarían muchas dudas sobre el adecuado funcionamiento de las instituciones judiciales, haciéndolas más transparentes.

En otros ámbitos, las escuelas municipales deberían ser administradas por consejos escolares elegidos entre los padres de familia, con sujeción a directrices de alcance regional y/o nacional; las instituciones de seguridad social deberían tener consejos directivos integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, el nivel de gobierno pertinente y, posiblemente, de personas de la tercera edad (sus usuarios más habituales); algo similar podría pensarse para las instituciones de salud pública, para consejos de promoción de la inversión y el empleo en el nivel municipal o subnacional, etcétera. Es posible que en muchos casos los ciudadanos integrantes de este tipo de consejos se limitaran a

aprobar lo que los funcionarios expertos les propusieran; pero también es posible que en otros no fuera así, y en todos los casos los funcionarios expertos se verían obligados a manejarse de forma transparente y con rendición de cuentas frecuente ante tales consejos.

Visto que estas propuestas se traducen en participación de ciudadanos comunes en diversas instituciones y consejos, se generan dos problemas nuevos: cómo nombrarlos y cómo compensarlos por sus servicios, si es que éstos deben ser compensados. En cuanto a su nombramiento, puede haber dos esquemas básicos: elección e insaculación (sorteo). Los miembros de consejos escolares deberían ser elegidos por los propios padres de familia, los de consejos de seguridad por los habitantes del lugar sin antecedentes penales, los de instituciones de salud por sus usuarios potenciales, todos de manera apartidista y en comicios localizados y de bajo costo; los jurados populares, en cambio, deberían ser insaculados, para actuar sólo en un juicio dado. Si todos estos ciudadanos no recibiesen una compensación pecuniaria por sus servicios, entonces sólo los más pudientes –o tal vez casi ninguno– podrían querer prestarlos; por el contrario, si se les diese una compensación fija y elevada, muchos podrían interesarse sólo por obtenerla. Posiblemente la mejor solución fuera otorgarles exenciones laborales combinadas con una dieta de asistencia. Tendrían posibilidad de solicitar licencia o facilidades en sus empleos para acudir a sus actividades concejiles, y por cada asistencia a sesión o actividad recibirían una cantidad en efectivo que no excediese en mucho la remuneración promedio que obtendrían si dedicasen ese tiempo a sus actividades privadas.

TERCERA PARTE: CONCLUSIÓN

La literatura sobre transparencia incluye por lo menos dos aspectos. Uno es el de la investigación y el análisis comparativo, que exhibe los niveles de corrupción en diversas partes del mundo y estudia experiencias exitosas de transparencia. El segundo consiste en formular propuestas, concretas, realistas y basadas en el análisis de experiencias exitosas, para mejorar la transparencia, la democracia y el ejercicio de la ciudadanía. Este ensayo se inscribe en la segunda línea, formulando algunas propuestas que a primera vista pueden parecer puramente idealistas, pero que están cobrando realidad en muchos países, entre ellos México.

En este siglo, si no queremos que la democracia naufrague en un mar de indiferencia ciudadana, necesitamos reformar las instituciones políticas mismas, para que la transparencia y la rendición de cuentas se hagan efectivas en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública. Para ello, es conveniente también fortalecer la responsabilidad vertical de los funcionarios electos respecto de sus electores, así como dar más participación a los ciudadanos en la toma de decisiones. O sea, procurar que el gobierno —en todos los niveles y ámbitos— sea auténticamente responsable ante los ciudadanos. Esto requiere avanzar hacia una democracia participativa que complementa la actual democracia representativa que, como se señaló, a veces es meramente delegativa.

Es posible que reformas como las que se han propuesto contribuyan no sólo a fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, sino también la calidad y el funcionamiento mismo de las democracias; por esto último, también es posible que tal tipo de reformas permita elevar la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Democracia y transparencia:
lecciones a dos años de
vigencia de la ley de acceso a la
información en México

María Marván Laborde
Roberto Corona Copado

La situación política actual se caracteriza por la exigencia de la sociedad para que el Estado garantice procedimientos y diseñe instituciones a fin de encauzar los reclamos de calidad democrática en el ejercicio del poder político. El Estado de Derecho, la rendición de cuentas y el mejoramiento del desempeño de las instituciones son algunos de los temas de la agenda política de la consolidación democrática en nuestro país.

En un Estado democrático se establecen condiciones que permiten controlar el poder político mediante un sistema de pesos y contrapesos. Esto supone que los ciudadanos puedan actuar como un contrapeso efectivo frente al poder. Para ello, deben tener acceso a información sobre asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle las etapas del proceso político. La información juega un papel importante dentro de la democracia; no podemos hablar de procesos de transición y consolidación democrática sin abordar la perspectiva del acceso a la información gubernamental.

Una aspiración fundamental de la democratización es mejorar la manera de informar el proceso político y brindar a los ciudadanos la oportunidad de incrementar su participación y lealtad hacia el sistema po-

lítico y sus procesos. Sin embargo, únicamente ciudadanos bien informados –e interesados– pueden participar exitosamente en el proceso político democrıtico. Hacer accesible la información supone institucionalizar estructuras que hagan posible la comunicación entre ciudadanía y gobierno,¹ así como permitir la participación activa de la sociedad.

Garantizar el acceso a la información favorece el ejercicio democrıtico del poder y propicia la generación de una cultura de la rendición de cuentas, pero además una política pública de acceso a la información reporta varios beneficios prácticos. En primer lugar, permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos específicos en los que están interesados, y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun o especialmente cuando no haya cobertura de los medios de comunicación; permite a cualquiera acceder a documentos, sin necesidad de la lectura mediatizada que hacen los medios u otros intermediarios. En segundo lugar, el gobierno se podría beneficiar por ser el más grande colector, usuario, archivador y productor de información, ya que puede controlarse a sí mismo de una mejor manera al permitirse administrar y coordinar los diversos programas y políticas que emprende para gestionar recursos, ejecutar funciones, medir el desempeño y prestar servicios. En tercer lugar, los ciudadanos pueden conocer con mayor profundidad los procesos decisorios del gobierno e incluso participar en ellos, al mismo tiempo que tienen mejores elementos para exigir el adecuado desempeño de las funciones de los servidores públicos.²

¹ Andrew Korac-Kakabadse y Nada Korac-Kakabadse, “Information technology’s impact on the quality of democracy. Reinventing the ‘democratic vessel’”, en Richard Heeks (ed.), *Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform*, Londres, Nueva York, Routledge, 2001, p. 223.

² Herb Strenz, “Base para la apertura”, en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio de 2003 pp. 112-115.

Este ensayo pretende dar cuenta del proceso de institucionalización del derecho de acceso a la información en México a partir de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPIG)* y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). No se trata de hacer un análisis descriptivo del origen de la ley ni de las características del diseño institucional del IFAI,³ sino de emprender un análisis de los principales retos que ha supuesto la institucionalización de este nuevo derecho en México. Daremos cuenta de algunos de los principales retos teóricos en la interpretación de la ley y de las resistencias creadas en los diferentes actores políticos a partir de su aplicación, así como de las diversas estrategias jurídico-políticas desarrolladas para tratar de nulificar los efectos de la ley sobre sus espacios de poder y sus ámbitos de decisión. El análisis se centra en las resistencias del sector financiero y del gabinete de seguridad nacional y pública, para concluir en la importancia del principio de publicidad en la relación entre gobierno y sociedad, y por qué las instituciones y los procedimientos para el acceso a la información pública son trascendentales para la consolidación democrática.

LA RELACIÓN VIRTUOSA ENTRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El acceso a la información y su consulta suponen tomar las medidas adecuadas que institucionalicen el ejercicio de este derecho y, al mismo

³ Para ello puede consultarse: Atzimba Baltasar Macías y Juan Pablo Guerrero Amparán, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional” en Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de In-

tiempo, asegurar que los gobernantes tengan como preocupación central presentar la información pública de manera expedita, veraz y comprensible. Toda la información debe ser del dominio público, a menos que existan razones para mantenerla reservada. Se precisa el acceso a la información para que la sociedad confíe en las instituciones públicas y para estar seguros de que éstas están desempeñando adecuadamente sus funciones.

Por otro lado, el acceso a la información puede producir tanto presiones económicas como políticas para ejercer influencia e inducir cambios. El acceso a la información es inevitablemente producto del compromiso político.⁴ Sin embargo, éste entra con frecuencia en conflicto con la protección de secretos, la privacidad, la seguridad nacional, así como con poderosos intereses políticos y económicos. Los errores en el proceso de acceso a la información pueden significar altos costos, ya que si la revelación de información se hace de manera distorsionada o incompleta, se pueden causar malas interpretaciones, confusión o hasta pánico. Por ello, para ser efectivo como un instrumento de política pública, el acceso a la información requiere un cuidadoso diseño y un continuo seguimiento.⁵

El acceso a la información y la transparencia son dos cuestiones distintas, complementarias pero diferentes. La transparencia se refiere a la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocrá-

vestigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 193, USAID, Proyecto Atlas; Innovación México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 39-78.

⁴ María Marván Laborde, "Transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Bien Común*, año X, núm. 114, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, junio de 2004, p. 9.

⁵ Mary Graham, *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*, Washington, Brookings Institution Press, 2002.

ticas al escrutinio público, mediante sistemas que reducen los costos de acceso. La transparencia implica la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar si hubiere anomalías.

Con la transparencia existe un compromiso explícito del gobierno de alimentar de manera constante y oportuna el flujo de información para todos los actores relevantes. La transparencia debe ser *accesible*, favoreciendo el acceso universal a la información; *comprehensiva*, para que los temas clave no queden fuera; *relevante*, evitando la información superflua, y *confiable y de calidad*, para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en la sociedad y los mercados.⁶

La transparencia no es una vocación natural del gobierno o una tendencia inherente del poder o de quienes lo detentan. Por el contrario, la reserva de la información y el uso discrecional de la misma son, en sí, factor de poder. Sólo una sociedad activa puede demandar al gobierno que transparente la información con la que cuenta y de la que dispone para tomar sus decisiones. Cuando un gobierno es obligado a tomar acciones en favor de la transparencia, sin lugar a dudas está obrando en favor del empoderamiento ciudadano.

Aunque como principio general siempre es mejor la transparencia que la opacidad en las políticas públicas, es difícil conocer exactamente el grado en que una política pública es transparente, y el punto hasta el cual la transparencia de la política pública contribuye para lograr los

⁶ Daniel Kaufmann, *Transparency. Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*, working paper, Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, Beijing, The World Bank, 2002, p. 6.

objetivos o consecuencias de la misma.⁷ No obstante, en las políticas públicas que se consideran del mayor interés de la comunidad, la transparencia es preferible a la opacidad. Esto es así porque los valores de justicia y equidad deben prevalecer en la asignación de recursos públicos y porque, en una democracia, los ciudadanos deben influir en la toma de decisiones de su propio gobierno.⁸

Por otro lado, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones, y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas las autoridades se responsabilizan de sus actos ante los gobernados. Con la transparencia los funcionarios actúan de acuerdo con la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas los representantes populares y los servidores públicos se comprometen a comunicar a la sociedad por qué y en qué medida cumplieron sus promesas o atendieron sus demandas. La transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar a gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes atienden los intereses de sus electores dentro del marco de la ley.⁹

La rendición de cuentas se define como el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuen-

⁷ María Marván Laborde, *op. cit.*, p. 10.

⁸ Neal Finkelstein (ed.), *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, Londres, Macmillan Press, 2000.

⁹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas”, en *Ensayos / Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública* (Séptimo Certamen Nacional de Ensayo “Francisco I. Madero” 2002), México, Instituto Federal Electoral, 2003.

temente la responsabilidad de las mismas. Favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas.¹⁰

La rendición de cuentas se fundamenta en la noción práctica de responsabilización en la relación entre resultados y sanciones. La exigencia de la rendición de cuentas traduce la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsiguiente contestación por otros.¹¹

La información es central para activar los procesos de control social sobre la administración pública. Ninguno de los mecanismos de rendición de cuentas puede operar sin información, la cual es el ingrediente que crea las condiciones para la formación democrática de opinión pública, y el motor que permite a la sociedad ejercer presión sobre la forma en que el gobierno gestiona recursos y realiza sus funciones.¹² El acceso

¹⁰ Alberto Olvera, *Elementos teóricos sobre "auditoría social"*, material de discusión para la reunión organizada por el Civil Society Team, Punta Cana, World Bank, 16-19 de junio de 2003; Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2005, pp. 12-18.

¹¹ Nuria Cunill Grau, "Responsabilización por el control social"; en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, BID, Eudeba, 2000.

¹² Nuria Cunill Grau, *op. cit.*

a la información pública, además de facilitar el conocimiento acerca de las razones de las decisiones públicas, contribuye a que organizaciones sociales o ciudadanos en particular traduzcan la información especializada en favor de sus intereses o con el propósito de divulgar las acciones y decisiones de la administración ante la opinión pública. Y este derecho es complementado con la garantía de justicia que debe existir cuando se reconoce que las decisiones acerca de la revelación de la información pública deben ser materia legal, en cuanto se requiere un derecho de apelación ante los tribunales jurisdiccionales o –como sucede en México– a través de organismos autónomos de orden administrativo encargados de proteger el derecho de acceso y favorecer el principio de publicidad de la información pública gubernamental.

El reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información es una de las condiciones necesarias para crear el marco de escrutinio y deliberación pública que hace posible el control social sobre la administración pública.¹³ Pero la rendición de cuentas no será efectiva hasta que la sociedad, a quien le incumbe conocer acerca de las acciones y decisiones que toma el gobierno, no haga suyo este mecanismo y lo active cada vez que sus intereses estén en juego.

Asimismo, hay que advertir que la rendición de cuentas, en la medida en que facilita la supervisión a los mandatarios o agentes para garan-

¹³ El derecho de acceso a la información pública gubernamental es una de las condiciones básicas para la existencia de medios de control social de la administración pública, con el cual se exige la rendición de cuentas de la gestión gubernamental. Entre los recursos con que se cuenta para ejercer la contraloría social se encuentran el poder de veto a través de la revocación de mandato y la remoción de autoridades; los recursos administrativos; las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos, expresadas en recursos jurisdiccionales; y las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión (Nuria Cunill Grau, *op. cit.*).

tizar que la información proporcionada sea fidedigna,¹⁴ también brinda certeza acerca del diseño de las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno, para que la sociedad las conozca y evalúe su desempeño.

En resumen, la transparencia, la rendición de cuentas y –en medio de ellas– el acceso a la información forman el sustento de una buena relación en la que los ciudadanos son exigentes y los gobiernos son vigilados. Tomar decisiones para institucionalizar la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información y obligar a los gobernantes a poner a disposición de cualquiera la información, de tal manera y forma que la hagan transparente, es aceptar hasta sus últimas consecuencias que el poder político, para que sea democrático, debe estar limitado de manera efectiva y eficiente por el poder ciudadano. Siempre que hablamos de acceso a la información, nos estamos refiriendo a la democratización del poder. Si aceptamos como condición de un *buen gobierno* el que tenga carácter democrático, entonces la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas forman el trípode sobre el cual debe sostenerse.¹⁵

La LFTAIPG y la serie de procedimientos e instituciones –como el IFAI y el Sistema de Solicitudes de Información– que operan gracias al reconocimiento y garantía de este derecho fundamental son algunos de los medios que solucionan en buena medida y de forma directa las implicaciones prácticas referentes al control de la sociedad sobre la administración pública. Gracias al acceso a la información garantizado por la Ley y el diseño institucional derivado de ésta, las instituciones

¹⁴ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia, El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21), 2002, p. 14.

¹⁵ María Marván Laborde, *op. cit.*, p. 11.

democráticas contienen un refuerzo en sus mecanismos para permitir a los ciudadanos sancionar directamente las acciones ilegales o ineficaces del gobierno.

RESISTENCIAS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sin duda, la consolidación institucional está ligada al diseño que parte de las determinaciones legales y normativas. La creación de la LFTAIPG, sus reglamentos, así como las demás disposiciones normativas creadas por el IFAI, han determinado formas de la institución para vincularse de manera inmediata en la lógica de la Administración Pública Federal (APF).¹⁶

El diseño institucional solamente abre posibilidades para que una nueva institución funcione y atienda las exigencias de la sociedad. Las reacciones de los diversos actores del sistema político van configurando las estrategias para la aplicación de un nuevo derecho. Es de esperarse que se cuente con aliados, o al menos simpatizantes de la nueva institución, tanto en el sistema político como en la sociedad civil y la comunidad internacional. Pero también hay que asumir como cierto que habrá detractores de la nueva institución. Es necesario pensar no solamente en la consolidación institucional del nuevo derecho, sino en la transformación cultural que supone apropiarse de esta nueva insti-

¹⁶ No obstante que la Ley hace sujetos obligados al poder ejecutivo, al legislativo y al judicial, así como a todos los organismos constitucionales autónomos, el IFAI es autoridad única y actúa exclusivamente en la esfera de la Administración Pública Federal, razón por la cual su Reglamento y sus Lineamientos son válidos sólo en el ámbito de su competencia. La comparación entre reglamentos y lineamientos de los poderes federales revela, sin duda, diversas formas de la institucionalización de un derecho.

tución para que, en caso necesario, haya elementos que defiendan esta conquista desde diferentes trincheras.

Una vez aprobada la LFTAIPG, existía, sin lugar a dudas, cierto temor inicial por parte de la burocracia federal. Por un lado, era complicado imaginar la manera de dar cumplimiento a una solicitud de información que hiciera cualquier persona desde el anonimato. Se entendía que habría cierta cantidad de trabajo extra y la ley prohibía en sus propios artículos transitorios la posibilidad de contratar recursos humanos extras para tal propósito.

Había también un gran temor al “exhibicionismo o nudismo político”, como muchas veces fue llamado éste en las reuniones preparatorias con la APF, entre la publicación de la LFTAIPG –12 de junio de 2002– y el momento de su entrada en vigor –un año después–.¹⁷ Entre estos temores, dos ocupaban buena parte de las discusiones: la publicidad de los sueldos y el ejercicio del presupuesto. Partiendo de la lógica burocrática de que información es poder, existía la convicción de que hacer efectivas la transparencia y el acceso a la información equivalía a ponerse en una posición innecesaria de vulnerabilidad.¹⁸

¹⁷ Los artículos transitorios de la LFTAIPG previeron un plazo de un año para que los sujetos obligados pudiesen llevar a cabo los preparativos –normativos y técnicos– para hacer del derecho de acceso a la información algo efectivo. Esto suponía desde la creación del IFAI, hasta la instalación de las unidades de enlace, así como imaginar la lógica de clasificación de la información que se maneja en cada una de las instituciones.

¹⁸ Esta vulnerabilidad se expresaba desde el ámbito de la seguridad personal: “Corremos el riesgo de ser secuestrados”; desde el ámbito del poder personal-familiar: “Mi mujer nunca ha sabido cuánto gano, ¿por qué ha de tener la capacidad de enterarse por internet?” (esta preocupación específica siempre fue expresada por hombres, es por ello que se reproduce exactamente en esos términos); y hasta desde la preocupación de la vulnerabilidad del poder político frente a los partidos de oposición y, desde luego, los medios políticos.

A dos años de aplicación de la Ley, tales temores se han ido venciendo. Estas preocupaciones iniciales dejaron de ser el tema central en la relación del IFAI con la APF. A pesar de que ha habido un gran número de solicitudes de información –más de 80 mil–, las dependencias y entidades han sido capaces de responder dentro del plazo legalmente establecido en más de 95% de los casos. La curiosidad inicial de los periodistas ha bajado de manera sustancial; con los datos con los que hasta hoy cuenta el IFAI es difícil afirmar que sean los reporteros y los medios de comunicación los principales usuarios de esta ley.

Desde luego que las primeras experiencias han propiciado la configuración de las verdaderas resistencias a la LFTAIPG y sus consecuencias. Se han desarrollado diversas estrategias para contener los efectos de esta ley en sectores específicos de la APF. Llama particularmente la atención la forma en la que los sectores financiero y de seguridad nacional y pública han reaccionado. Tan pronto se materializó el IFAI y comenzó a tener interacción con la APF, al menos cuatro dependencias se ampararon –Banco Nacional de Comercio Exterior, Nacional Financiera, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y Secretaría de Energía–. En ninguno de los cuatro casos procedieron los amparos, pues fueron desechados porque los jueces los consideraron improcedentes en virtud de que la misma LFTAIPG establece que las resoluciones del Instituto podran ser impugnadas ante el Poder Judicial por los particulares, pero tienen carácter definitivo para las dependencias.

Después de estos primeros escauceos, las resistencias se han venido desarrollando ya con objetivos muy específicos. El sector financiero ha buscado resistir a las resoluciones del IFAI buscando la vía del amparo para dejarlas sin efecto. Una de las principales discusiones que se han entablado hasta el momento tiene que ver con la información contenida en los fideicomisos públicos.

Por su parte, el gabinete de seguridad nacional ha mostrado preocupación por la clasificación y el resguardo de la información que desde su perspectiva debiera ser considerada reservada. Podemos distinguir claramente dos momentos en la relación con este sector. En el primero se logró una buena comunicación con los miembros del gabinete de seguridad nacional, hasta la publicación de los lineamientos de clasificación el 18 de agosto de 2003. En abril de 2004 fue cuando se contó con evidencia de que estamos en un estadio muy distinto de la relación, al aprobarse por el Senado de la República la *Ley de Seguridad Nacional*, cuyo Título Tercero claramente contraviene la LFTAIPG y disminuye la garantía de acceso a la información consagrada en el Artículo 6º Constitucional. Otras dependencias, como la Secretaría de Marina, tienen meses negociando con el propio Ejecutivo federal para que presente una iniciativa de ley que les permita mantener la información al margen de la autoridad del IFAI y, por supuesto, de la LFTAIPG.

Secreto fiscal y fiduciario

Mantener información en secreto es una forma de regulación gubernamental, y es indispensable para el funcionamiento del gobierno. El carácter secreto de cierta información permite a los tomadores de decisiones explorar y debatir libremente diferentes opciones, considerar alternativas y calcular sus consecuencias, ayuda a proveer el elemento crítico de sorpresa con respecto a la política elegida, y protege a los individuos de posibles daños que podría provocar el hacer esta información del dominio público. Así, los secretos en manos del gobierno son indispensables en ciertas áreas, como la conducción de las negociaciones internacionales, la protección de la seguridad nacional y la protección de la identidad del personal dedicado a actividades de inteligencia.

No obstante, mantener información del gobierno en secreto también implica ciertos costos: 1) puede minar el juicio bien informado al limitar la oportunidad para la crítica, la revisión o la retroalimentación; 2) hay riesgo de desinformar a la ciudadanía acerca de decisiones y consecuencias importantes, provocando desconfianza en el gobierno, y 3) se puede utilizar discrecionalmente para proteger intereses de funcionarios o entidades. Asegurar el acceso público a información que no requiere estar protegida es clave para lograr un balance entre el mantenimiento de información secreta y la apertura informativa, lo que es fundamental para el adecuado funcionamiento de las instituciones del gobierno.

Si bien es cierto que la LFTAIPG reconoce la necesidad de proteger la información que tutelan otros ordenamientos jurídicos –tal es el caso de los secretos fiduciario, bancario y fiscal–, también lo es que la aplicación de esas disposiciones requiere diferenciar el tratamiento de información propia de particulares de aquella que es relativa a operaciones que en ejercicio de sus atribuciones realiza el Estado con recursos públicos federales. Limitar el acceso a la información sobre operaciones fiduciarias, bancarias y fiscales a toda persona distinta del titular de la operación de que se trate, no obsta para que en el caso de que dicho titular sea una dependencia de la APF, ésta otorgue el acceso a esa información en cumplimiento de lo dispuesto por la ley.

Tan pronto como empezaron a interponerse recursos de revisión, la discusión sobre el secreto fiduciario comenzó a cobrar forma, debido a que muchas solicitudes de información tenían que ver con la forma de gasto de los fondos contenidos en fideicomisos públicos. Sin importar si el solicitante requería información a la institución fiduciaria, al fideicomitente o al fideicomisario, invariablemente se encontraba con la misma respuesta: la *Ley de Instituciones de Crédito* (LIC) impedía en-

tregar cualquier información en virtud del secreto bancario, fiduciario o fiscal. Los servidores públicos no tenían mucho margen de maniobra, y sistemáticamente comenzaron a negar la información al amparo de la LIC y la propia LFTAIPG, que en su Artículo 14, fracción II, reconocía estos secretos como una de las justificaciones válidas para reservar la información.

Asumir la validez del argumento sin cortapisas hubiese significado para el IFAI dejar fuera del escrutinio público miles de millones de pesos que anualmente se gastan al amparo de la figura de fideicomisos públicos. Si bien fue evidente desde un principio que esto era contrario al espíritu de la ley, también lo fue que no se podía hacer caso omiso de una disposición legal, ni mucho menos ordenar a funcionarios de instituciones financieras que violasen el secreto fiduciario en nombre de la transparencia. La pregunta central para avanzar en este tema siempre estuvo referida a la necesidad de transparentar el uso de recursos públicos y al mismo tiempo preservar el secreto bancario, fiduciario y fiscal que, en términos del sistema económico, tiene beneficios que nunca han sido puestos en duda.

Los fideicomisos públicos en México surgieron como un híbrido del derecho público y administrativo para disponer y administrar recursos públicos que provienen de diferentes fuentes —*v. gr.* gobiernos federal, estatales y municipales— o bien que son proyectos de infraestructura de gran envergadura y suponen la administración de recursos en planes a largo plazo. Sin cuestionar la conveniencia de esta figura, la pregunta final era cómo armonizar la LIC con la LFTAIPG sin violentar la figura del fideicomiso, pero asegurando a la sociedad la rendición de cuentas. Éste fue uno de los temas que causó mayor preocupación en el sector financiero y que ha ofrecido las formas más variadas e imaginativas de resistencia hacia la LFTAIPG.

La dimensión del problema no era menor. Para ponerlo en perspectiva, hay cerca de 220 dependencias y entidades de la APF y alrededor de 1 200 fideicomisos. Asumir como absoluto el secreto fiduciario en el caso de los fideicomisos públicos ponía en riesgo la LFTAIPG. Muy pronto las dependencias del gobierno federal aprenderían que la mejor de manera para escapar al escrutinio público sería formar fideicomisos. Era menester encontrar un ángulo de entrada a la información de los fideicomisos.

Estaba claro que ninguna solución al problema fundamental podría venir de exigencias a las instituciones fiduciarias; de haberlo hecho estarían en vías de extinción, ya que habrían quedado en desventaja frente a cualquier fiduciaria privada. La solución vino del análisis de los sujetos del fideicomiso en los contratos del mismo. El fideicomitente es definido en el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* como “la persona titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes”.¹⁹ Al ser titular de todos los bienes, sin lugar a dudas lo es también de la información. Por definición, en cualquier fideicomiso en el que participa el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es el fideicomitente. Para el IFAI, ésa era la solución al supuesto dilema. Difícilmente se podría argumentar que el secreto fiduciario impide a la SHCP entregar la información, toda vez que a ella le pertenece dicha información.

Las resistencias en el sector financiero crecieron y la SHCP, las sociedades nacionales de crédito y el Instituto de Protección al Ahorro

¹⁹ Miguel Acosta Romero, “Fideicomiso”, AA. VV. *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, tomo II, D-H, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2000, p. 1693.

Bancario (IPAB) manifestaron claramente su desagrado ante la LFTAIPG y las resistencias a la misma, expresadas, fundamental pero no exclusivamente, mediante la vía del amparo.

El caso del IPAB es particularmente interesante. Esta institución fue creada en enero de 1999, después del rescate bancario de 1995, cuando el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) prácticamente quebró. El IPAB arrastra, justa o injustamente, el desprestigio del Fobaproa. La secrecía con la que ha manejado sus decisiones le ha valido la desconfianza de la sociedad mexicana, que duda de la legalidad, la legitimidad y la justicia de las medidas financieras tomadas en el proceso de quiebra de los bancos y su venta a extranjeros. Este proceso supuso que las obligaciones del Fobaproa se asumieran como deuda pública y que no se fondearan, como la ley obligaba, con las reservas de los bancos.

Vale la pena destacar algunas de las estrategias utilizadas por el IPAB para resistir las decisiones del IFAI. Toda vez que había intentado infructuosamente ampararse frente a actos y resoluciones del IFAI, en primer lugar requirió información a los bancos privados para poder dar cumplimiento a la resolución del IFAI que lo obligaba a entregar versiones públicas de los documentos solicitados. Dicha solicitud no sólo era innecesaria, sino en estricto sentido improcedente, toda vez que la LFTAIPG obligaba a entregar única y exclusivamente información que estuviese en sus archivos. Debido a que el texto de los amparos presentados por las instituciones bancarias privadas o públicas –algunas de ellas en proceso de liquidación– es idéntico, no es difícil inferir que fueron incentivados por el propio IPAB. Las instituciones bancarias se han amparado como terceros perjudicados y han pretendido la suspensión del acto.

La estrategia de resistir a la LFTAIPG mediante amparos ha sido, por decir lo menos, tan ingeniosa como ineficiente, ya que hasta ahora las resoluciones judiciales han sido en favor de la transparencia. Desde lue-

go, es de esperarse que de una forma u otra estos casos lleguen hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, probablemente por la vía de la contradicción de tesis. Obvio es decir que, en buena parte, el futuro de la fortaleza del IFAI y de la LFTAIPG dependerá del sentido de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en la materia.

Una de las preocupaciones de quienes lucharon por la aprobación de la LFTAIPG consistía en que era una ley “sin dientes”. La capacidad del IFAI para sancionar a quienes no entregan la información no sólo es limitada, sino que además es indirecta. El Pleno del IFAI debe notificar a los órganos internos de control (OIC) sobre el incumplimiento de las resoluciones. En la resolución de un recurso de revisión contra el IPAB, se hizo llegar la queja hasta la Secretaría de la Función Pública a través del OIC del propio IPAB. No debe menospreciarse la tensión que esto ha causado dentro de la APF, ya que se obliga en última instancia a un enfrentamiento entre los mismos titulares de las secretarías de la Función Pública y de Hacienda.

Seguridad nacional y seguridad pública

El IFAI ha enfrentado la necesidad de definir criterios aplicables a casos específicos, en los cuales las autoridades niegan el acceso a la información con base en algún supuesto de reserva o confidencialidad previsto en la LFTAIPG. Esto implica interpretar dichas disposiciones a efecto de determinar si el caso específico encuentra fundamento en la disposición jurídica.

Cada recurso de revisión que el IFAI ha analizado y resuelto presenta la problemática de que, aunque dos casos pueden parecer similares, en ocasiones las condiciones y las circunstancias de cada uno determinan que la información encuentre supuestos diversos de clasificación. Como

consecuencia, la definición de criterios genéricos de clasificación toma mucho tiempo y requiere un estudio más profundo.

El principal problema que se ha verificado en los casos en que los documentos solicitados contienen información relacionada con funciones que el Estado desempeña en el área de la seguridad nacional, radica en el aprendizaje que las dependencias involucradas –principalmente la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), pero sin quedar atrás otras como la Secretaría de Marina y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen)– se han visto obligadas a desarrollar para justificar y motivar en forma adecuada la clasificación de la información como reservada.

La apertura de información en materia de seguridad nacional ha sido restringida cuando se comprueba que involucra actividades, programas o proyectos de índole estratégica cuya difusión pondría en entredicho la función del Estado mexicano de salvaguardar los intereses de la nación y la paz pública.

Entre los documentos cuya difusión puede poner en riesgo la seguridad nacional, se pueden citar como ejemplos la información sobre el despliegue táctico, estratégico y operativo de las fuerzas armadas en territorio nacional; información que genere una expectativa de derecho sobre el territorio nacional para un sujeto de derecho internacional; datos personales o detalles sobre actividades privadas de las autoridades de los Poderes de la Unión y sus familiares; información sobre rutas de transportación, integrantes de sus escoltas o equipos de seguridad; información que pueda impedir la expedición de credenciales para votar o que permita falsificarlas; información que haga posible ingresar al sistema informático de conteo de votos para alterar los resultados electorales; información táctica o estratégica sobre las instalaciones, proyectos y acciones militares o navales relacionados con el Plan DN-I –sin que ello afecte la publicidad de la información relacionada con

los presupuestos y egresos de estas dependencias–; información sobre las rutas de transportación de narcóticos y los operativos en ellas; planes para desarticular grupos dedicados a la delincuencia organizada, e información sobre la operación de infraestructura de telecomunicaciones, energía, transportes, sistemas de agua potable y servicios de emergencia, excluyendo la relacionada con los costos y gastos operativos, corrientes, de adquisición o de mantenimiento.²⁰

La discusión sobre el acceso a la información y la seguridad nacional demuestra desde hace tiempo, no sólo en México, que el tema resulta del mayor interés, tanto para la existencia misma del Estado, como para el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas.

Los Principios de Lima,²¹ emitidos el 16 de noviembre de 2000, señalan, entre las excepciones al acceso a la información, que es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo seran válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La LFTAIPG, habiendo determinado los casos específicos

²⁰ Atendiendo los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la APF.

²¹ En la redacción de este documento participaron, entre otros, el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión y la Relatoría de Libertad de Prensa, ambas de Naciones Unidas, la Westminster Foundation for Democracy y Human Rights Watch. Disponible para su consulta en internet: <http://www.cajpe.org.pe/guia/lima.htm>

de información clasificada, establecerá plazos y procedimientos razonables para su desclasificación tan pronto como el interés de seguridad nacional lo permita. En ningún caso una información podrá mantenerse clasificada indefinidamente.

En México, el IFAI se ha encargado de promover el derecho de acceso a la información y, en ese sentido, se ha dado a la tarea de aclarar, detallar y acotar el término de seguridad nacional para efectos de apertura informativa. Los lineamientos de clasificación son uno de los resultados de dicho esfuerzo que definen con mayor precisión el término de seguridad nacional contenido en la LFTAIPG; establecen que no será suficiente para clasificar la información el que ésta se encuentre relacionada con el tema de seguridad nacional, sino que además deberá fundarse y motivarse el daño presente, probable y específico que causaría su divulgación; y que el periodo de reserva deberá ser el estrictamente necesario y deberá tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Otra de las principales causas por las que las dependencias de la APF reservan información es la seguridad pública, entendida como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.²² Al igual que conceptos tales como la seguridad nacional y el secreto fiduciario y bancario, el concepto de seguridad pública forma parte de un debate intenso para reconocer los alcances y definir los límites de su significado.

Un abordaje sistémico de la seguridad pública nos indica que el diseño de políticas públicas sobre este tema orbita alrededor de los subsistemas

²² Artículos 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 3º de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

de prevención, persecución y sanción de las infracciones y los delitos, así como de reinserción social del delincuente y del menor infractor.²³ Puesto de esta manera, la prevención del delito es un área donde la ciudadanía puede participar activamente. Concebir la sociedad como aliado en la lucha contra la delincuencia e incorporarla en el esfuerzo para su resolución implica canalizar las energías sociales y fomentar mecanismos de participación de la comunidad para la resolución de ilícitos.²⁴

La premisa es que la información estadística sobre el diagnóstico y la prevención del delito, en principio, no puede vulnerar de manera alguna la logística, las capacidades ni las estrategias específicas de las instituciones de seguridad pública, toda vez que dicha información contiene niveles desagregados, no individualizados e innominados de datos estadísticos sobre el diagnóstico y las acciones emprendidas por las autoridades responsables del combate a la delincuencia, la protección de los derechos y la integridad de las personas y la preservación del orden público. Además, su publicidad brinda un conocimiento objetivo y fundamentado en resultados sobre la función de las autoridades, con información cuya confiabilidad neutraliza cualquier intento de politizar su uso y divulgación.

Los asuntos de seguridad pública que implican el uso de información no escapan del principio de publicidad de la información. Sin embargo, la LFTAIPG protege esta información bajo el régimen excepcional de

²³ Marcos Pablo Moloeznik, "Seguridad pública, justicia penal y derechos humanos en el estado de Jalisco (1995-2002)", working paper presentado en el coloquio "Reforming the Administration of Justice in Mexico", La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies 15-17 de mayo de 2003, p. 17.

²⁴ Cualquier política de seguridad pública debería apostar por un modelo preventivo (sin descuidar el aparato coercitivo del Estado), ya que en la actualidad el patrón punitivo está signado por el fracaso y penaliza a los sectores sociales más vulnerables (Marcos Pablo Moloeznik, *op. cit.*, p. 18).

reserva o confidencialidad en determinados casos. La Ley clasifica con el carácter de reservado todo aquel documento o expediente que contenga información que comprometa la seguridad pública, precisamente cuando su difusión ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público. Para que se actualice la clasificación de esta información, las dependencias encargadas de la seguridad pública deberán probar el daño presente, probable y específico que conlleva la publicidad de dicha información.

La prueba del daño implica que el gobierno debe fundamentar y motivar la información como un régimen de excepción, con la finalidad de proteger cuestiones sustantivas sobre su función, relacionadas con las estrategias específicas y las capacidades, a la vez que debe abrir información como un ejercicio de transparencia de su gestión y de rendición de cuentas a la sociedad.

En la práctica, realizar pruebas de daño no ha resultado fácil. Ha sido sumamente interesante saber cómo las dependencias han interpretado lo que es *presente*, *probable* y *específico*, lo cual enriquece a su vez la interpretación de los lineamientos de clasificación. Tampoco sobra señalar que, para que el daño se verifique, debe ser presente, en cuanto el riesgo, peligro o amenaza ocasionado por su divulgación se actualice en el futuro inmediato, no en 20 años; que sea probable, con altas probabilidades o con la certeza absoluta de que ocurra; y que sea específico, es decir, que se refiera a un caso en particular.²⁵

²⁵ Lina Ornelas, participación en la reunión de trabajo IFAI-titulares de las unidades de enlace de la APF, versión estenográfica, Semana Nacional de Transparencia 2004 *Transparencia y Buen Gobierno*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 49.

Podemos identificar la seguridad pública, para efectos del derecho de acceso a la información, en torno a dos conceptos sobre los que se despliegan daños, riesgos, peligros o amenazas que justifican clasificar la información como reservada. El primero de ellos aparece cuando la difusión de la información pueda menoscabar la capacidad de las autoridades para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas, afectar el ejercicio de los derechos y dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada. Las investigaciones sobre bandas del crimen organizado, acciones futuras para controlar la actividad delictiva en una zona determinada, o información sobre auxilio a personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de delito, son ejemplos cotidianos de lo que se debería considerar información reservada, con relación a la integridad y los derechos de las personas.

La preservación del orden público es el segundo concepto central; aparece cuando la difusión de la información puede entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública, dificultar las estrategias contra la evasión de reos, limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de los delitos y menoscabar la capacidad de las autoridades encargadas de disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas. En este caso, se consideraría información reservada aquella que, obtenida por intercambio entre las dependencias dedicadas a la seguridad pública del país y próxima a producir la captura de integrantes de grupos delictivos, se refiera a los códigos de encriptación de la Red Nacional de Telecomunicaciones y sus frecuencias para el área de seguridad pública, que menoscaben el intercambio de información de las bases de datos.²⁶

²⁶ Al respecto, consúltense los Lineamientos generales para la clasificación y descla-

El Pleno del IFAI ha llevado a cabo un esfuerzo de análisis e identificación de algunas tendencias interpretativas de las resoluciones y ha llegado a una primera identificación de criterios básicos. Dichos criterios tienen como objetivos garantizar la continuidad de las resoluciones bajo el principio de publicidad así como lograr un proceso resolutorio ordenado que ofrezca certidumbre jurídica; sistematizar con base en la experiencia las principales líneas de aplicación de la ley en el marco de la APF; prevenir negativas injustificadas, al sentar precedentes que orienten con claridad sobre la clasificación de la información; y justificar la aplicación extensiva del acceso a la información pública y la protección de datos personales basada en la similitud relevante en casos precedentes y resueltos con anterioridad.²⁷

El criterio en materia de seguridad pública, que de manera análoga coincide con los criterios correspondientes a seguridad nacional y defensa nacional, consiste en desclasificar documentos que revelan información sobre organización y funcionamiento administrativos, estructuras orgánicas, gasto público e información estadística, preservando la reserva de toda aquella información que pudiera revelar capacidades operativas, así como de la referida a tácticas y estrategias específicas en la esfera de actuación de seguridad pública, es decir, el orden público y la protección e integridad de los derechos de las personas,²⁸ tal como se detallan en los lineamientos de clasificación.

sificación de información de las dependencias y entidades de la APF, especialmente el lineamiento décimo noveno.

²⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pp. 42-50.

²⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *op. cit.*, pp. 46-47.

CONCLUSIONES: EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Aunque el principio de publicidad como criterio ético del comportamiento político se remonta por lo menos hasta Kant, ha cobrado relevancia en los últimos años y es hoy un tema ineludible en la ciencia política cuando se habla de la construcción de una institución. Kant, en “La paz perpetua”, propone la “fórmula trascendental del derecho público”, a la que llama, precisamente, el principio de publicidad, de esta manera: “Son injustas todas las acciones relativas al derecho de otros seres humanos si su máxima no es compatible con la publicidad”.²⁹

La publicidad permite a los ciudadanos someter las políticas públicas al escrutinio de su propio entendimiento. En este sentido, el debate y el escrutinio públicos son altamente deseables, y la incapacidad de las políticas de soportarlos resulta sospechosa. La máxima de Kant presume que el entendimiento de los ciudadanos comunes está en condiciones de acometer la tarea de deliberar y reflexionar acerca de asuntos políticos sin la guía de otros.³⁰

El principio de publicidad debe formar parte del diseño institucional, ya que la mejor manera de asegurarse que los funcionarios formulen políticas capaces de tolerar la publicidad es aumentando la probabilidad de que las políticas se vean sujetas a la publicidad. El principio de publicidad constituye una poderosa herramienta para la crítica moral –escrutinio, control social– de las políticas públicas.

Introducir el principio de publicidad significa garantizar que exis-

²⁹ Citado en David Luban, “El principio de publicidad”; en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 198.

³⁰ David Luban, *op. cit.*, pp. 197-201.

te el conocimiento generalizado de cualquier política pública. Cuando una persona tiene la posibilidad de ver o leer en los medios de comunicación cuestiones fundamentales acerca de una política, no sólo conoce y entiende de esa determinada política: sabe que el resto del público, al igual que él, tiene, al menos como posibilidad, conocimiento sobre ella. Sin lugar a dudas, cobrar conciencia del conocimiento general es un principio de transparencia que favorece no sólo el comportamiento ético de los servidores públicos, sino la aplicación de criterios éticos en los procesos de decisión de las políticas públicas.

Por supuesto, la información en sí misma no tiene sentido si no garantizamos que sea recibida y analizada por alguien. Ni la información ni su recepción por los ciudadanos son elementos suficientes para que el principio de publicidad sea efectivo. La significación política de la publicidad radica en el debate público y no en el pasivo conocimiento público. La publicidad implica el debate racional a través del escrutinio de la sociedad (rendición de cuentas). El argumento afirmativo más persuasivo en favor del principio de publicidad se deriva de las consideraciones de la soberanía popular: una acción o política que no puede superar la publicidad tampoco puede reunir el consentimiento popular y es por esta razón que la acción resulta incorrecta.^{31,32}

Tomar decisiones para garantizar el derecho de acceso a la información y obligar a los gobernantes a poner a disposición de cualquiera la información, de tal manera y forma que se vuelva transparente, es

³¹ David Luban, *op. cit.*, p. 243.

³² Por supuesto, se reconoce la necesidad de clasificar cierta información para el éxito de algunas políticas públicas; sin embargo, cuando se parte del principio de que toda la información gubernamental es pública y por lo tanto su reserva es temporal y debe ser justificada en términos del interés nacional y no para proteger intereses particulares o de grupos, se plantea una lógica muy distinta al quehacer público.

aceptar hasta sus últimas consecuencias que el poder político, para ser democrático, debe estar limitado de manera efectiva y eficiente por el poder ciudadano. Necesariamente, todo esfuerzo del gobierno y toda exigencia de la sociedad deben contar con el principio de publicidad como su componente primordial.

En resumen, la cultura de la transparencia y el acceso a la información deben consolidarse como una política tanto gubernamental como –sobre todo– social, cuya vigencia permita que la sociedad conozca las acciones, políticas y avances en materia de combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, así como el importante papel que el ejercicio del derecho de acceso a la información puede desempeñar en esta tarea para la rendición de cuentas. Sin duda, ello resultará en una mejor percepción de la sociedad respecto del quehacer gubernamental y en el fortalecimiento de una ciudadanía proactiva y de un gobierno efectivo con capacidad para responder a las demandas sociales y promover el desarrollo social y económico de la comunidad.

La implementación del derecho de acceso a la información conlleva una amplia aspiración democrática, con un horizonte plenamente igualitario. Las políticas y los procedimientos de apertura informativa implican una serie de beneficios sustanciales que redundarán en una inversión social para la transformación cultural de la relación entre gobierno y sociedad. Frente a las resistencias y las problemáticas que van apareciendo a medida que el ejercicio de este derecho se va haciendo más cotidiano en la práctica, las instituciones, los procedimientos y las políticas dirigidos al acceso a la información seguirán impactando en favor de una sociedad cada vez más exigente y proactiva, de una ciudadanía que se inconforma pero a la vez confía en la instituciones y los procedimientos, señal de un saludable desarrollo de la vida democrática en este país.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2000.
- CUNILL GRAU, Nuria, “Responsabilización por el control social”, en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-Eudeba, 2000.
- CONCHA CANTÚ, Hugo; Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica, núm. 193), USAID, Proyecto Atlatl, Innovación México, 2004.
- ESCOBEDO, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.
- FINKELSTEIN, Neal (ed.), *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, Londres, Macmillan Press, 2000.
- GRAHAM, Mary, *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*, Washington, Brookings Institution Press, 2002.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas”, en *Ensayos / Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública* (Séptimo Certamen Nacional de Ensayo “Francisco I. Madero” 2002), México, Instituto Federal Electoral, 2003.
- GUTMAN, Amy y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- HEEKES, Richard, *Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform*, Londres, Nueva York, Routledge, 2001.

- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Informe de labores al H. Congreso de la Unión*, 2003-2004, México, IFAI, 2004.
- ISUNZA VERA, ERNESTO, *Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*, Xalapa, CIESAS-Golfo, 2003.
- KAUFMANN, DANIEL, *Transparency. Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*, working paper, Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, Beijing, The World Bank, 2002.
- LUBAN, DAVID, "El principio de publicidad", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- MARVÁN LABORDE, MARÍA, "Transparencia, acceso a la información y buen gobierno", en *Bien Común*, año X, núm. 114, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, junio de 2004.
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Seguridad pública, justicia penal y derechos humanos en el estado de Jalisco (1995-2002)", working paper presentado en el coloquio "Reforming the Administration of Justice in Mexico", La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, 15-17 de mayo de 2003.
- NARAYAN, DEEPA (ed.), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, The World Bank, 2002.
- NAVARRO, FIDELA, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política-Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro, 2004.
- OLVERA, ALBERTO, *Elementos teóricos sobre "auditoría social"*, material de discusión para la reunión organizada por el "Civil Society Team", Punta Cana, World Bank, 16-19 de junio de 2003.

- ORNELAS, Lina, Participación en la reunión de trabajo IFAI-titulares de las unidades de enlace de la Administración Pública Federal, versión estenográfica, Semana Nacional de Transparencia 2004 *Transparencia y Buen Gobierno*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- SCHEDLER, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2005.
- STRENG, Herb, “Base para la apertura”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio de 2003.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21), 2002.

El desafío de la transparencia

Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México

Mauricio Merino

INTRODUCCIÓN*

Se piensa generalmente que México decidió incorporarse a las mejores prácticas de acceso a la información pública como consecuencia de su transición a la democracia. Y es un hecho que la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, promulgada dos años después de la alternancia en la Presidencia de la República, fue interpretada como un punto de quiebre para la historia de la administración pública mexicana. Desde esa perspectiva, el inicio del proceso de apertura de la información fue apreciado como una pieza más en favor de la consolidación de ese régimen. Sin embargo, la apertura no ha sido tersa ni homogénea en todo el país. Tras el propósito general de la transparencia han brotado problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas diferentes que, al comenzar 2005, representaban ya un conjunto de desafíos nuevos y una agenda completa de investigación.

* Agradezco la colaboración de Ixchel Pérez Durán en la integración final de los cuadros utilizados en este texto, así como en la revisión de las notas bibliográficas.

El propósito de este ensayo no es discutir los alcances de ese proceso en general, sino tratar de identificarlo en el contexto mucho más acotado de las primeras normas que se han dado las entidades federativas de México para incorporarse a él. Como veremos más adelante, la apertura de la información que obtiene y produce el Estado se ha convertido, a un tiempo, en un derecho individual y en una política pública. Pero en ambos casos estamos apenas en el comienzo de un largo camino. Y justamente por esta razón, es oportuno preguntarse cuáles son los rasgos más relevantes de ese proceso y dónde se ubican las reglas que se han dado los estados de la república mexicana en esa materia.

Este texto está dividido en dos partes: en la primera, busco identificar los criterios que me parecen más pertinentes para estudiar la forma en que se ha interpretado el acceso a la información pública; en la segunda, intento utilizar esos criterios para realizar un examen comparado de las legislaciones estatales que se han aprobado hasta ahora en México. Ofrezco desde luego un anticipo del resultado: el panorama que muestran esas legislaciones es todavía, en términos generales, incipiente, incompleto y fragmentado. No puede hablarse aún de un criterio de transparencia compartido por todas las entidades, ni tampoco de una política madura que recorra ya la geografía política del país. Estamos, como dije antes, literalmente al principio de ese camino. Pero los orígenes marcan y, en consecuencia, es importante identificar cómo ha comenzado esta nueva historia en el gobierno local mexicano.

PRIMERO: EN BUSCA DE ALGUNOS CRITERIOS DE ANÁLISIS

I

No hay duda de que la apertura de la información pública refuerza la calidad de la democracia. De hecho, contar con información fidedigna y oportuna no sólo constituye una condición básica para el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que representa también uno de los medios más eficaces para combatir los actos de corrupción, para contrarrestar el ejercicio arbitrario de la autoridad política y administrativa, y para otorgar a los ciudadanos mayor poder de control público.¹ Bien vista, la transparencia es un tema que cruza por casi todos los planos de la vida política y económica de una nación. Y también constituye, por méritos propios, uno de los principios éticos de mayor relevancia para la convivencia social.

Sin embargo, y precisamente por su carácter multidimensional, ese proceso de apertura de la información pública no es un asunto sencillo de llevar a la práctica. La literatura que se ha producido en esta materia se ha desdoblado al menos en tres planos, que no necesariamente resultan complementarios. El primero se refiere a las instituciones indispensables para garantizar el derecho de acceso a la información pública. En términos llanos, este plano alude a la construcción de las normas jurídicas que llevan a la apertura y al diseño de las instituciones formales

¹ Sobre este particular, podemos remitirnos, entre otros muchos otros, a Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 4), 2004; y a Federico Reyes Heróles, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 1), 2004.

encargadas de hacerlo posible. El segundo, derivado del anterior, atañe a los desafíos organizacionales que se desprenden de la ley; es decir, a las formas concretas que no sólo deben adoptar aquellas instituciones públicas, sino al impacto que tiene el proceso de apertura en las rutinas de los órganos públicos. El tercero está en los límites normativos del derecho de acceso a la información pública, que a su vez plantea por lo menos dos dilemas de muy difícil solución práctica: de un lado, el que se encuentra en la sutil frontera que separa los asuntos públicos de los estrictamente privados y aun íntimos;² y de otro, el que se vincula con la eficacia de algunas de las funciones sustantivas del Estado, que reclaman reserva y hasta secreto para poderse cumplir exitosamente. Cada uno de esos planos es relevante por sí mismo, pero al mismo tiempo su relación plantea problemas complejos. Observemos cada uno de ellos, así sea muy rápidamente, en busca de los criterios que nos permitan formular más adelante una revisión de la situación en que se encuentran los gobiernos locales de México.

II

Hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal.³ Nadie sensato, en nuestros días, podría diferir de la importancia que tiene el

² El análisis acerca de la separación entre lo público y lo privado se desarrolla con amplitud en Fernando Escalante, *El derecho a la privacidad*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 2), 2004; y Ernesto Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 6), 2004.

³ Jesús Rodríguez Zepeda alude muy bien a la afirmación de que el modelo del Estado liberal fue “el primero en estar sometido a la exigencia de transparencia y obediencia

acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público.⁴ Sin embargo, lo cierto es que esa convicción democrática no se había convertido en un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática hasta finales del siglo xx.⁵ La transparencia constituye realmente una novedad que, además, nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia

a los ciudadanos”. De este autor, destaco lo siguiente: “Existe una clara demarcación entre los Estados liberales por un lado, y los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas como las de conciencia o expresión, o a la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos. Puede decirse, incluso, que el Estado liberal se puede definir, en sus términos más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente” (Jesús Rodríguez Zepeda, *op cit.*, p. 25).

⁴ En este sentido, a pesar de que Norberto Bobbio sostiene que la eliminación del poder invisible es una más de las falsas promesas de la democracia real con respecto a la ideal, también nos recuerda la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales, no sólo “para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito” (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 37-38).

⁵ El recuento de las leyes de acceso a la información en una perspectiva comparada, puede verse en David Banisar, www.freeinfo.org/survey.htm

hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza.⁶

No es casual que haya sido el vicepresidente del Banco Mundial de finales de los años noventa, Joseph E. Stiglitz, quien acuñó el concepto de la *economía política de la información*, en busca de un cambio en el paradigma dominante basado en el equilibrio de los mercados. Para ese autor, premio Nobel de Economía, la carencias o las deficiencias de información con las que se regulan las relaciones económicas y se toman decisiones en los mercados no sólo representan un costo agregado imposible de calcular exitosamente, sino que de hecho demuestran que los supuestos básicos de la teoría del equilibrio general son falsos. Desde ese mirador, Stiglitz ha criticado el llamado paradigma neoclásico, a partir del cual se ha estructurado la política económica de Occidente al menos desde el Consenso de Washington, pero, a la vez, ha sentado las bases teóricas para la construcción de un nuevo paradigma económico capaz de asumir las consecuencias que acarrearán las asimetrías de información en el funcionamiento de los mercados y en el diseño de las políticas públicas. Esta sola entrada al tema desde el mirador económico ha ameritado un amplio debate, que no puedo desarrollar aquí. Pero me interesa subrayarlo por sus implicaciones en la posición que los estados pueden tomar ante el desafío de la transparencia, pues nunca será lo mismo suponer que su intervención acaso puede justificarse para corregir fallas de mercado, que asumir las asimetrías de información como una causa inevitable del fracaso de las políticas públicas. De ahí la importancia económica, pero sobre todo política, de ese debate.⁷

⁶ Sobre este particular, véase a Federico Reyes Heróles, *op. cit.*

⁷ Joseph E. Stiglitz afirma: “Probablemente, lo más notable (de este tema) hayan sido las controversias relativas a las estrategias de desarrollo, en las que las políticas del Con-

Con todo, es un hecho que durante los últimos tres lustros ese tema se trasladó de la economía a la crítica política, hasta convertirse prácticamente en una seña de identidad democrática.⁸ Pero planteada en esos términos, la transparencia ha exigido una discusión mucho más amplia, pues paulatinamente dejó de verse como un instrumento destinado únicamente a garantizar el acceso a la información pública con sentido económico, y comenzó a estudiarse en términos del empleo responsable de esa información por parte de los usuarios y también como el principio de un sistema de control democrático sobre el ejercicio del poder público. Es decir, la idea original de la transparencia se asoció a la rendición de cuentas. Y ésta, a su vez, se ha vinculado tanto con la responsabilidad de los funcionarios, como con la cultura democrática de los ciudadanos.

De esa difícil combinación se desprenden al menos las dos dimensiones políticas de la rendición de cuentas que advierte Andreas Schedler: la que se refiere a la obligación de los funcionarios de responder por lo

senseo de Washington, basadas en el fundamentalismo del mercado (la visión simplista de los mercados competitivos con información perfecta, inapropiada para los países desarrollados pero particularmente mala para los países en desarrollo) han prevalecido desde principios de los ochenta dentro de las instituciones económicas internacionales. En otro lugar he documentado los fracasos de esas políticas en el desarrollo, tanto como en el manejo de la transición del comunismo a la economía de mercado y en la conducción de las crisis. Las ideas importan, y no es sorprendente que esas políticas basadas en modelos que parten tan lejos de la realidad como los subrayados por el Consenso de Washington hayan fallado tan frecuentemente". Cfr. *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Prize Lecture, Nueva York, Columbia Business School, diciembre de 2001, p. 518. Para una discusión más amplia sobre este tema, véase también, del mismo autor, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2002.

⁸ Véase Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 29-51.

que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión.⁹ Sin embargo, la realización práctica de esta idea supone condiciones sumamente difíciles. No basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceder a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de la participación y el control democrático del poder.

En ese sentido, las dos dimensiones planteadas por Andreas Schedler remiten tanto al contenido formal que adoptan las instituciones destinadas a garantizar el proceso de apertura, como a la forma en que los ciudadanos reaccionan frente a esas instituciones. Si bien el principio de transparencia está en la base de esa combinación, su conversión en obligaciones y procedimientos jurídicos puede ser tan casuística como las circunstancias de cada lugar y de cada momento. Y a la vez, las variables que inciden en el uso de la información pública pueden resultar tan vastas como las que determinan la cultura política y el comportamiento de los ciudadanos en general. De ahí la enorme dificultad de establecer parámetros acabados para calificar la validez de un diseño institucional en particular por encima de cualquier otro, pues aunque el

⁹ Estas dos dimensiones aluden a los términos en inglés *answerability* y *enforcement*. El primero, se refiere a “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público” [Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2004, p. 12]. Y el segundo, describe “un conjunto de actividades orientadas a la observancia de la ley” (*Ibid.*, p. 16), o bien, a “la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (*Ibid.*, p. 12).

principio sea el mismo, la forma de traducirlo en normas e instituciones jurídicas puede ser muy diferente.

No obstante, de ese primer plano de análisis se desprende que el cumplimiento del principio de transparencia reclama, al menos: *a)* la existencia de un marco jurídico destinado a garantizar el acceso a la información pública; *b)* un conjunto de obligaciones de información por parte de los funcionarios y las organizaciones públicas que ejercen poder político; *c)* un sistema definido en las leyes para garantizar que efectivamente los ciudadanos puedan acceder a la información pública; *d)* un sistema para sancionar a los funcionarios que no rindan cuentas, al menos en términos de la información que manejan; y *e)* ciudadanos y organizaciones sociales interesados en obtener información pública. Este primer listado se detiene en los mínimos indispensables para suponer que, en efecto, se ha iniciado un proceso de apertura de la información pública. Pero, en sentido opuesto, también puede servir para reconocer que ese proceso no ha comenzado o que, aun puesto en marcha, tiene deficiencias evidentes en términos de una interpretación institucional básica.

III

El diseño de las normas, las obligaciones y los procedimientos jurídicos necesarios para garantizar el acceso formal a la información pública, no es el único problema que enfrenta la realización práctica del principio de transparencia. El segundo plano de análisis es de orden organizacional, y se refiere a las dificultades y las resistencias que afrontan las entidades obligadas por las normas de acceso a la información para acoplarse a su cumplimiento. En términos llanos, se trata de los cambios que deben introducirse en las rutinas de las organizaciones públicas

para que éstas puedan estar en condiciones de cumplir efectivamente con la obligación de informar.

Desde el punto de vista organizacional, la transparencia plantea enormes desafíos. Y es que no se trata solamente de permitir el acceso a la información que recaban y producen las entidades públicas, sino de modificar su funcionamiento. Es una quiebra casi completa del modelo burocrático tradicional, según el cual la administración pública opera con parámetros impuestos por normas jurídicas rígidas y cumple funciones que solamente se vinculan con el público al ofrecer resultados puntuales, pero cuyo procesamiento pertenece a una esfera reservada para quienes tienen en sus manos el control de esa burocracia.¹⁰ En el ideal de la transparencia, ese modelo ha de ser sustituido por otro en el que prácticamente todas las decisiones que deban tomar las entidades públicas han de quedar bajo el escrutinio público, en el sentido más amplio posible. Y de ahí que el problema se traslade de un aparentemente

¹⁰ De acuerdo con Max Weber, “El tipo más puro de dominación legal es aquél que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*. Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también “competencias” legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales [...] los cuales, 1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes *objetivos* de su cargo, 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa, 3) con *competencias* rigurosamente fijadas, 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según 5) *calificación profesional* que *fundamenta su nombramiento* –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación–; 6) son retribuidos en *dinero* con sueldos fijos [...], 7) ejercen el cargo como única o principal *profesión*, 8) tienen ante sí una “carrera”, o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores, 9) trabajando con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, y 10) están sometidos a una rigurosa *disciplina* y *vigilancia administrativa*” [Max Weber, “La dominación legal con administración burocrática”, en *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944 (de la edición alemana de 1922), pp. 175-176].

simple procesamiento de información hacia una mudanza completa de las formas en las que opera la administración pública.

Aun en su formulación más sencilla, la introducción del principio de transparencia supone ya un cambio de fondo en las formas de procesar las decisiones públicas, desde el momento en que los funcionarios saben que cualquier documento que firmen o incluso cualquier afirmación que hagan en una reunión formal de trabajo, puede ser pública. Nunca será lo mismo operar en condiciones más o menos protegidas por el sigilo y eventualmente explicar o justificar los resultados de una decisión ya tomada, que abrir el proceso completo desde un principio.

En ese punto específico descansa prácticamente toda la formulación teórica favorable a la transparencia en la administración pública, al menos desde dos miradores: de un lado, el que se refiere al estudio de los efectos negativos de las asimetrías de información que suelen ocurrir en cualquier organización con propósitos definidos y jerarquías más o menos estables; y de otro, el que alude a la relación entre las agencias gubernamentales y los ciudadanos. Ambas aproximaciones resultan complementarias, en cuanto una subraya las virtudes de la transparencia hacia dentro de las organizaciones, y la otra el acceso a la información desde fuera de las entidades que la producen.¹¹

De acuerdo con esa doble mirada, dentro de las organizaciones el acceso a la información se asume como un instrumento para evitar las trabas que suele haber entre los funcionarios y romper los juegos perversos que impiden el cumplimiento de sus propósitos públicos.¹² En ese sentido, la transparencia aparece como una estrategia organizacional

¹¹ Véase Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, México, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (Cuadernos de Transparencia, núm. 5), 2004.

¹² Cfr. Moe, T. "The New Economics of Organizations", en *American Journal of Political Science*, núm. 28, 1984 (citado por Rodolfo Vergara, *op.cit.*). En el mismo sentido, dos

que impide la apropiación privada de los espacios públicos y, por lo tanto, genera mayor exigencia sobre los funcionarios y limita los actos de corrupción. Y desde fuera, el acceso a la información no sólo produce ese mismo efecto, sino que además puede convertirse en una forma privilegiada para forzar que las agencias públicas entren en contacto con la sociedad, al menos en los ámbitos específicos de las políticas que los funcionarios tienen bajo su responsabilidad.¹³

Sin embargo, ambas virtudes organizacionales no sólo rompen la tradición del sigilo burocrático que se expresaba ya desde el nombre mismo de las dependencias públicas como *secretarías*, portadoras de un saber hermético y cumplidoras de instrucciones cerradas y rígidas, sino que introducen problemas organizacionales de muy amplio calado. Enunciar el principio de transparencia es mucho más fácil que llevarlo a cabo, en principio, por la enorme dificultad que supone cambiar las rutinas establecidas en esas organizaciones públicas, que se asientan en una forma tradicional de hacer las cosas que, hasta hace muy poco tiempo, se consideraba habitualmente correcta; y también porque las normas que inducen hacia la transparencia no siempre se corresponden con las que obligan a los funcionarios a actuar de una determinada manera. Para decirlo rápidamente, lo cierto es que tanto la cultura or-

libros ya clásicos sobre la relación entre agente y principal en cuanto a los problemas de implementación de políticas públicas, son los siguientes: Eugene Bardach, *The implementation game. What happens after a bill becomes law*, México, Cambridge, 1975; y Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley University Press, 1973.

¹³ Esta idea es la que está plasmada en la muy influyente aproximación teórica y práctica conocida como Nueva Gerencia Pública. Véase, por ejemplo, Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000.

organizacional predominante, como el marco de obligaciones y responsabilidades jurídicas en el que se desenvuelve el trabajo cotidiano de los funcionarios, suelen actuar en contra del principio de transparencia. Y mientras ambas limitaciones no se adecuen a las exigencias organizacionales que plantea el proceso de apertura de la información pública, lo más probable es que las entidades sigan encontrando resistencias.

De ahí la importancia que cobran las primeras reglas del proceso de apertura, no sólo en términos del derecho de los ciudadanos a obtener información, sino sobre la forma en que las entidades públicas deben procesarla y organizarla para que efectivamente ese derecho se cumpla. El proceso de apertura de la información, en su sentido organizacional, se traduce así: *a)* en la forma que adoptan los órganos responsables de conducirlo; *b)* en las reglas de procesamiento y archivo de la información pública; y *c)* en los procedimientos que deben seguirse para garantizar que los ciudadanos realmente tengan acceso a los expedientes.

La fuerza de la cultura del sigilo administrativo es tan evidente, que incluso resulta llamativo que aquellas cuestiones, que antes parecían totalmente adjetivas, hayan cobrado tanta importancia actual. Sin transparencia, las reglas de procesamiento de información y de archivo, y la forma de acceder a esos documentos, no sólo parecían, sino que de hecho eran, asuntos menores de la administración pública. ¿A quién podría importarle demasiado que un oficio se archivara correctamente, que hubiera una historia verificable de cada decisión, que hubiera órganos específicamente dedicados a ese propósito con autoridad suficiente para asegurar que los papeles existan, que la evidencia permanezca, que cada proceso quede documentado y que todo el mundo pueda tener acceso a esos datos? Esos aspectos, ayer menospreciados, hoy han adquirido mucha mayor trascendencia.

IV

Finalmente, vale la pena tomar en cuenta una tercera dimensión poco estudiada del proceso de apertura de la información: la que se refiere a la eficacia de las normas que garantizan el derecho de acceso a la información y al tipo de uso que se dará a esa información. Ya hemos visto que, en términos generales, el principio de transparencia ha sido estudiado como un instrumento clave para el funcionamiento de la democracia, e incluso como una condición para que ese régimen pueda cumplir sus propósitos.¹⁴ En el plano organizacional, también se ha aceptado que la transparencia ayuda a resolver las asimetrías de información y a facilitar, por lo tanto, las relaciones transversales entre agencias y funcionarios públicos, así como a permitir que los ciudadanos no sólo estén al tanto de los procesos decisivos y de sus resultados, sino que además puedan intervenir en ellos. Todas esas cualidades intrínsecas al principio de apertura de la información se han desarrollado en el marco ideal de un régimen democrático de derecho, que parte del doble supuesto de que las leyes efectivamente se cumplen y de que ese régimen refuerza su calidad en la medida en que los propios ciudadanos contribuyen a la vigilancia pública de su operación.

Pero es precisamente sobre la validez empírica de esos dos supuestos en los que todavía puede y debe desarrollarse un debate más amplio acerca de las verdaderas posibilidades de fortalecer el uso de la información. De un lado, mediante el reconocimiento de los usuarios finales de la información, que no necesariamente remiten al conjunto social sino a grupos de interés. Y de otro, por la forma que adopte el uso de la infor-

¹⁴ Sobre esta discusión, remito a Sergio López Ayllón, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral de la Federación, 2005, pp. 10-13.

mación finalmente obtenida, ya sea mediante argumentos de presión o a través de recursos jurídicos específicamente diseñados para ese propósito. Tomando en cuenta las expectativas que se han depositado en el principio de transparencia, ninguna de esas dos cuestiones resulta trivial.

Como hemos visto hasta ahora, ya prácticamente nadie disputa la trascendencia del proceso de apertura de información. Pero es un hecho que la cantidad de datos que genera el gobierno sería imposible de procesar para un ciudadano común y corriente. No sólo por razones de racionalidad limitada, en la formulación clásica de Simon,¹⁵ sino porque las fuentes son muy diversas y a su vez responden a intereses y propósitos igualmente distintos. De modo que el proceso de apertura de la información pública afronta el dilema de los intereses puntuales de quienes buscan información, y no sólo de las resistencias de quienes la ofrecen. Para ponerlo en términos llanos, digamos que es necesario admitir que existen distintos “mercados de información”, determinados tanto por las fuentes que emiten datos como por los grupos específicamente interesados en obtenerlos, para sus propios propósitos. Siempre podrá argumentarse, y con razón, que la existencia de esos “mercados” es indiferente a la utilidad final que de todos modos tendrá el proceso de apertura para mejorar la calidad de la democracia. Pero lo cierto es que existen y que resulta por lo menos difícil afirmar que todos y cada uno

¹⁵ El concepto de “racionalidad limitada” aportado por Herbert Simon, resultó fundamental para reconocer los usos y los límites de la razón en las cuestiones humanas, pero también, en las institucionales y organizacionales. De acuerdo con el autor, los individuos carecen de la posibilidad de tener disponible toda la información, de establecer con claridad su propia función de utilidad, de enfrentarse a una bien definida serie de alternativas, de asignar una sólida distribución de probabilidad conjunta a todas las futuras series de hechos, así como de contar con las capacidades de calculabilidad y maximización perfectas (Herbert Simon, *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1976).

de los intercambios de información que se producen entre el gobierno y los diferentes usuarios generan siempre el mismo beneficio social.¹⁶

Si en general la transparencia es fundamental para la democracia, ya no resulta tan evidente que todos los intercambios produzcan el mismo beneficio social. Todo depende, en realidad, del usuario final y del uso que le dé a la información obtenida. De ahí la importancia de reconocer con fidelidad a esos usuarios y de admitir con franqueza los intereses puntuales a los que responden. De momento, las estadísticas sobre las solicitudes de información que hay en México permiten al menos observar comportamientos generales, que ya confirman esa tendencia: los usuarios más frecuentes del derecho de acceso a la información pública son aquellos que tienen intereses profesionales específicos en obtenerla.

De otro lado, es necesario advertir que el ideal del control social de la gestión pública que está detrás del principio de transparencia supone no sólo un marco institucional estable y eficaz, sino un tipo especial de cultura política que llama a la participación activa de los ciudadanos y a la existencia previa de instrumentos prácticos para ejercer ese control en el espacio público. Dicho de otro modo: para que la información pública cumpla un papel eficaz, no basta su sola existencia. Hace falta, también, que al reconocer desviaciones, falsas promesas o actos de corrupción, los ciudadanos cuenten con mecanismos suficientes para activar ese sistema

¹⁶ Este es otro de los argumentos utilizados por Joseph E. Stiglitz, en contra de la noción según la cual cualquier dato agregado produce un beneficio a la economía en su conjunto a partir de la teoría del equilibrio general. Stiglitz argumenta que, en realidad, tomamos decisiones económicas y diseñamos políticas sobre la base de información imperfecta que no tiende al equilibrio, sino a ahondar la desigualdad y la ineficiencia de los mercados. Cfr. *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, U.K., Oxford Amnesty Lecture, enero de 1999.

de control de gestión, ya sea de manera formal o informal. De lo contrario, la información misma puede convertirse en un conflicto, lisa y llanamente. De ahí la importancia de contar con instrumentos jurídicos y medios públicos suficientes para que el proceso de apertura de la información efectivamente produzca resultados democráticos. De nada sirve enterarse de las desviaciones públicas, si no existen vías jurídicas ni medios de publicidad y denuncia suficientes para corregirlas o impedir las. El supuesto de la vigilancia social es muy importante, pero requiere una base institucional y cultural sólida. En este sentido, los mecanismos que salvaguardan el acceso a la información constituyen ya la primera puerta de entrada a esa relación virtuosa entre la apertura y la calidad de la democracia.

Esas dos consideraciones ofrecen una lectura inversa al debate tradicional sobre las fronteras entre lo público y lo privado (e incluso lo íntimo, como señalaría Ernesto Garzón)¹⁷, y una forma diferente de leer la nueva legislación en esa materia: si de un lado puede documentarse la resistencia de las entidades públicas a la apertura de la información que manejan, de otro también es posible observar que los ciudadanos en general todavía no se involucran de manera clara en ese proceso. De ahí la consecuencia litigiosa, por así llamarla, del arranque de esta nueva política.

Sobre esa base, puede comprenderse mejor que ante la ausencia de un uso generalizado de la información pública, el proceso haya comenzado como una suerte de disputa por determinar quién puede y quién no puede clasificar la información como reservada o confidencial. Como dije antes, los orígenes marcan, y por eso no es casual que la evolución

¹⁷ Cfr. Ernesto Garzón Valdés, *op. cit.*

del acceso a la información haya transitado desde la idea de clausura administrativa hasta convertirse paulatinamente en un derecho fundamental. Y en ese sentido, dos datos adquieren especial relevancia para efectos de una comparación entre las distintas experiencias que se han sucedido en el nivel estatal: *a)* en primer lugar, la autoridad jurídica concedida a los órganos dedicados expresamente a garantizar el acceso a la información en cada entidad; *b)* en segundo lugar, el tipo de facultades concedidas a esos órganos para clasificar la información disponible.

Por estas razones, no es una casualidad que buena parte del proceso de apertura de la información pública se haya resuelto de modo litigioso. Lo que ha ocurrido –y, a la luz de estas reflexiones, resulta inevitable que ocurra–, es que el camino de lo contencioso está marcando la pauta del proceso de apertura, literalmente, sobre la marcha. Pero por esa misma razón, resulta fundamental que los procedimientos de acceso a la información y la prontitud y la veracidad de los recursos de revisión queden claramente establecidos desde un principio en las normas jurídicas. De otro modo, resultaría prácticamente imposible evitar que este principio quedase capturado por los intereses de las propias agencias y funcionarios públicos (que tenderían hacia la menor información posible), o bien por los grupos interesados en obtener datos específicos de la administración pública en función de sus intereses privados (que tenderían a la mayor información posible, dentro de sus áreas de interés propio). Que ninguna de esas dos condiciones se cumpla dependerá, en buena medida, de la normatividad que regule el proceso de apelación y de su inclusión exacta dentro de las garantías individuales de los ciudadanos.¹⁸

¹⁸ Para una revisión sobre el paso del derecho a la información como garantía social a su inclusión como garantía individual, sobre la base del Artículo 6° de la Constitución, véase el excelente recuento de Sergio López Ayllón, *Democracia y acceso a la información*, *op. cit.*, pp. 34-53.

SEGUNDO: ANÁLISIS DE LAS LEYES ESTATALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA LUZ DE LOS CRITERIOS SEÑALADOS

V

Al principio de estas notas señalé que el panorama que ofrecían las leyes estatales de acceso a la información pública en México era todavía incipiente, incompleto y fragmentado. En esta segunda parte trataré de mostrar la evidencia que explica esos adjetivos. El análisis que sigue se basa en la información publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y en la revisión de las páginas electrónicas de los órganos estatales que existen hasta la fecha.¹⁹ Sin embargo, como se ha advertido desde el principio, el énfasis está puesto en la comparación de las legislaciones estatales, sobre la base de los 10 criterios que se desprenden de la primera parte de este texto. De ese modo, quizá podrán advertirse mejor las distintas formas y ritmos en que ha comenzado el proceso de apertura de la información pública en México.

V.1 Los criterios del primer plano de análisis: condiciones para el inicio del proceso de apertura a la información

Primer criterio: La existencia de un marco jurídico completo

No todos los estados de la Federación han promulgado leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública. Hasta la fecha, la

¹⁹ En particular, el análisis se basa en los documentos publicados por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, bajo el título de *Estudio comparativo de leyes de acceso a la*

comparación solamente puede hacerse con la legislación de 23 entidades federativas. Leído a la inversa, este dato no es trivial: nueve piezas de la federación mexicana todavía no se sumaban siquiera al proceso de apertura, tal como aquí lo hemos llamado. Si este mismo dato se traslada hacia los municipios que forman parte de esas entidades, la suma asciende a 1 495 ayuntamientos obligados por las leyes de transparencia: 61% del total nacional.

Por lo demás, es obvio que la apertura es sumamente reciente: solamente tres de las leyes promulgadas entraron en vigor durante 2002; nueve más lo hicieron en 2003; ocho en 2004; dos en 2005, y dos más ya habían sido publicadas, pero todavía estaban en el periodo transitorio previo a su entrada en vigor. No obstante, el ejercicio del derecho de acceso a la información aún no podía ser reclamado en otras seis entidades,²⁰ mientras que en una más, los municipios no se verían obligados sino después de dos años. En suma, solamente 15 entidades federativas contaban con legislaciones vigentes en materia de transparencia: la mitad del país. Y solamente en cuatro de ellas se habían promulgado también reglamentos específicos para dar cumplimiento puntual a las leyes.²¹

información pública. Esa información incluye la comparación de las leyes estatales que se habían promulgado hasta abril de 2005. Asimismo, le agradezco a Sergio López Ayllón la información que me proporcionó a través de la organización Observatorio Ciudadano de Transparencia, A.C.

²⁰ De acuerdo con datos proporcionados por el IFAI, éstas son las siguientes: Nayarit, Puebla, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

²¹ Los reglamentos que hasta la fecha han sido publicados son los siguientes: México, 10 de octubre de 2004; Michoacán, 12 de abril de 2004 –para el Ejecutivo–; Querétaro, 15 de agosto de 2003; y Sinaloa, 25 de abril de 2003.

Cuadro 1. Fecha de promulgación y de entrada en vigor de las leyes

Ámbito de aplicación	Fecha de promulgación	Fecha de entrada en vigor
Federal	11 de junio de 2002	12 de junio de 2002
Aguascalientes	30 de julio de 2002	15 de enero de 2003
Coahuila	04 de noviembre de 2003	04 de febrero de 2004
Colima	01 de marzo de 2003	02 de marzo de 2003
Distrito Federal	08 de mayo de 2003	09 de mayo de 2003
Durango	25 de febrero de 2003	26 de febrero de 2003
Guanajuato	29 de julio de 2003	02 de agosto de 2003
Jalisco	06 de enero de 2005	22 de septiembre de 2005
México	30 de abril de 2004	01 de mayo de 2004
Michoacán	28 de agosto de 2002	20 de febrero de 2003
Morelos	27 de agosto de 2003	28 de agosto de 2003
Nayarit	16 de junio de 2004	17 de junio de 2005
Nuevo León	21 de febrero de 2003	21 de febrero de 2003
Puebla	16 de agosto de 2004	17 de agosto de 2004
Querétaro	27 de septiembre de 2002	28 de septiembre de 2002
Quintana Roo	31 de mayo de 2004	01 de junio de 2004
San Luis Potosí	20 de marzo de 2003	21 de marzo de 2003
Sinaloa	26 de abril de 2002	27 de abril de 2002
Sonora	25 de febrero de 2005	26 de febrero de 2005
Tamaulipas	25 de noviembre de 2004	26 de noviembre de 2004
Tlaxcala	13 de agosto de 2004	Al año siguiente de su publicación
Veracruz	08 de junio de 2004	Seis meses después de su publicación
Yucatán	31 de mayo de 2004	04 de junio de 2004
Zacatecas	14 de julio de 2004	15 de julio de 2004

FUENTE: Elaboración propia, con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, compendio abril de 2005, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Este primer indicador muestra, por sí mismo, que estamos frente a un derecho incompleto, pues no todos los ciudadanos del país pueden ejercerlo ante las autoridades locales que los gobiernan. Y es también incipiente, en la medida en que no todas esas legislaciones han entrado en vigor, ni cuentan aún con los procedimientos necesarios para darle cumplimiento. Si tomamos los datos del Censo de 2000, hasta principios de 2005 ese derecho todavía no podía ser ejercido en el ámbito local por más de 29 millones de ciudadanos.

Ahora bien, si el proceso de apertura de la información pública fuera *solamente* una política pública, tal vez la existencia de modelos y ritmos diferentes en cada entidad federativa podría ser vista con simpatía. De hecho, algunas políticas públicas suelen tener mejores resultados en la medida en que logran adaptarse a las diferencias regionales, y fracasan, en cambio, cuando se intentan formatos homogéneos que pasan por alto la diversidad de los gobiernos locales de México.²² Pero en este caso estamos, *también*, frente a un derecho fundamental de los ciudadanos cuyo cumplimiento depende de la existencia de esas legislaciones locales específicas. Y en ese sentido, la lógica jurídica aplicable es exactamente opuesta a lo que está ocurriendo en la práctica: los derechos individuales no pueden ser reducidos, ni condicionados, por la existencia de una legislación secundaria. Si acaso es posible plantear diferencias, dada la estructura federal del país, éstas no pueden darse para restringir derechos, sino únicamente para ampliar las posibilida-

²² Esta argumentación se desarrolla en Mauricio Merino, *La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre las rutinas de gestión pública municipal en México)*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo núm. 160, México, CIDE, 2005.

des de llevarlos a efecto. Empero, el derecho de acceso a la información pública en México depende todavía del lugar de residencia de cada ciudadano.

Segundo criterio: Diversidad y disponibilidad de los datos de obligada información pública

La diversidad de las normas estatales promulgadas hasta ahora no sólo se traduce en un derecho diferenciado según el lugar de residencia de los ciudadanos, sino que también plantea obligaciones distintas a los poderes de cada entidad. En principio, todas las legislaciones obligan, en efecto, a los tres poderes, a los organismos constitucionales autónomos, a las empresas paraestatales (y paramunicipales) y a los ayuntamientos. Eso significa que una vez que ha sido adoptada, la política de transparencia supone obligaciones puntuales para todas las instancias que ejercen los poderes públicos. Y algunas de ellas, incluso, llevan esas obligaciones hacia dos sujetos más que no están considerados en la legislación federal: los partidos políticos y las instancias que manejen recursos públicos, en general.²³

Esos dos añadidos, sin duda, operan en favor del derecho de acceso a la información pública. Pero al mismo tiempo plantean dilemas jurídicos que no se resolverán sino en las últimas instancias jurisdic-

²³ En la legislación federal, el sujeto obligado a proporcionar información es quien realizó la transferencia de recursos. Pero, en principio, no hay obligación de quien los recibe. Las entidades en las que aparecen los partidos políticos como sujetos obligados son las siguientes: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora –la ley los considera como sujetos obli-

cionales, andando el camino. Si en el primer caso resulta indiscutible que todos los órganos que ejercen poderes públicos deben quedar obligados a brindar información a los ciudadanos, en el segundo las legislaciones estatales se han atrevido a dar un paso que cruza la frontera del espacio público, para trasladarse a un terreno en el que éste se entrelaza con las actividades privadas. Y de ahí su trascendencia.

Sin embargo, hay matices: en las 13 entidades en las que los partidos políticos se asumen como sujetos obligados, no es evidente que la legislación estatal incluya a las organizaciones que han obtenido su registro en el nivel federal. Hay que recordar que la Constitución política del país permite ambas modalidades de actuación legítima en los procesos electorales: basta con que los partidos obtengan su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), para que puedan participar en cualquiera de las elecciones locales. Pero también es posible que obtengan un registro limitado a las elecciones de los estados. Y de aquí el dilema: no hay duda de que los partidos con registro local están obligados por la legislación estatal en materia de transparencia, del mismo modo que el resto de los poderes públicos de esas 13 entidades. Pero si el registro se obtuvo ante el IFE, los partidos siempre podrán argüir que la legislación aplicable es la federal. No es un terreno sencillo: el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –máxima instancia jurisdiccional en materia electoral– ha determinado que existen dos espacios jurídicos completos que regulan la vida de los partidos, y que las autoridades fe-

gados no oficiales–, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Por otro lado, los estados en los que aparecen como sujetos obligados las instancias que manejen recursos públicos son Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

derales no pueden sancionarlos por sus actividades o su financiamiento local, mientras que las locales no pueden hacerlo, a su vez, cuando las faltas o los dineros provengan del ámbito federal.²⁴ De modo que, aun con la interpretación más favorable a la transparencia, los partidos no estarían obligados a responder sino de aquellos recursos obtenidos por el financiamiento público recibido en las entidades.

Con la misma lógica jurídica, las personas físicas o morales que reciben recursos públicos en las 18 entidades federativas donde, por ese solo hecho, se convierten en sujetos obligados por las leyes de transparencia, han de responder exclusivamente por el uso otorgado a los dineros públicos que efectivamente les fueron dados. En ese sentido, las leyes de transparencia se asientan en la relación contractual que establecen los particulares con los órganos públicos. Pero no pueden ir más allá de ese límite.

Esto significa que ninguna de las leyes estatales, incluyendo las que fueron diseñadas con la mayor audacia, ha rebasado la frontera de un ámbito estrictamente acotado en función de los recursos utilizados. Y este dato no es menor, pues a pesar de la importancia del principio de transparencia en términos democráticos –como se explicó en la primera parte de este artículo–, aun las normas más avanzadas se han afincado en un principio de carácter presupuestal. ¿Hasta dónde llegan las obligaciones de transparencia? Hasta el punto en que lleguen, también, los dineros públicos.

En cambio, los poderes públicos como tales tienen distintas obligaciones de publicar datos sobre su operación, sus objetivos y sus resultados. Pero también en ese sentido hay diferencias notables. Por ejemplo, de acuerdo con una primera lista elaborada por el IFAI, en

²⁴ Véase, para un desarrollo más amplio de esta idea, Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

la que se incluyen 25 temas de publicación obligatoria, un ciudadano de Coahuila está mucho mejor informado que otro que vive en Veracruz. El primero tendría información relativa a 24 temas de interés público, mientras que el segundo solamente obtendría datos sobre siete de ellos. Por otra parte, en todas las entidades se informa obligadamente sobre la estructura orgánica de los poderes públicos, el directorio de servidores públicos, las remuneraciones mensuales por puesto y el marco normativo. Pero solamente 10 entidades están obligadas a informar sobre la aplicación de fondos especiales; 11 sobre las controversias que se generen entre poderes públicos, y 12 sobre las sentencias y las resoluciones que hayan causado estado.

Si se observa el cuadro de esas obligaciones, se verán las desproporciones que aparecen en la forma de cumplir con el principio de transparencia. Por ejemplo, solamente 16 entidades se obligan a publicar sus estados financieros y sus balances generales de contabilidad, 16 de ellas deben publicar los resultados de la cuenta pública anual, 18 las iniciativas legislativas presentadas al congreso, junto con sus dictámenes. Y sólo 15 legislaciones consideran la obligación de publicar los recursos que entregan, los destinatarios y su empleo.

No es necesario poner más ejemplos. Lo que debe subrayarse es otra cosa: que el proceso de apertura de la información pública no ha conatado con una referencia común sobre los alcances de esas obligaciones. En ese sentido, esos mismos datos pueden leerse como una evidencia clarísima de que cada entidad ha definido la información pública a la que puede acceder el ciudadano común y corriente de un modo diferente. Y si bien la existencia de las leyes de transparencia supone que cualquiera puede acceder a la información pública, nunca será lo mismo si esa obligación se cumple de manera pasiva para los ciudadanos, que si se hace mediante la activación de solicitudes, recursos y costos.

La diferencia no es trivial: que la información aparezca gratuitamente en las páginas electrónicas o que los ciudadanos deban solicitarla, supone no sólo un esfuerzo social diferente sino una concepción muy diversa sobre el principio de transparencia en cada entidad.²⁵

Cuadro 2. Información pública obligatoria en las leyes de acceso a la información

Información pública obligatoria	Leyes de acceso a la información que sí lo consideran	Leyes de acceso a la información que no lo consideran
Facultades de cada unidad administrativa	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. TOTAL: 22	Veracruz TOTAL: 1
Domicilio de la unidad de enlace	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. TOTAL: 21	Distrito Federal, Veracruz. TOTAL: 2
Metas y objetivos de unidades administrativas	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. TOTAL: 17	Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz. TOTAL: 6

²⁵ De hecho, en un análisis de las páginas electrónicas de las entidades federativas y de una muestra de municipios, los investigadores Sergio López Ayllón, Benito Nacif, Mauricio Portugal, Cecilia Toledo y Adriana Galván encontraron que la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información pública no es una condición suficiente para garantizar la calidad ni la cantidad de los datos que se publican gratuitamente en esas páginas. Entre las 10 entidades mejor calificadas, por ejemplo, aparece Chihuahua, que no ha promulgado ninguna ley en esa materia; mientras que las páginas de Nayarit, Puebla o Tlaxcala aparecen entre las 10 de más baja calificación, a pesar de contar con leyes de transparencia. *Cfr.* www.observatoriotransparencia.org.mx

Cuadro 2 (continúa)

Información pública obligatoria	Leyes de acceso a la información que sí lo consideran	Leyes de acceso a la información que no lo consideran
Servicios que ofrece	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. TOTAL: 21	México, Nuevo León TOTAL: 2
Trámites, requisitos y formatos	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Jalisco. TOTAL: 18	México, Michoacán, Nuevo León, Veracruz, Zacatecas. TOTAL: 5
Presupuesto asignado y ejecutado	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. TOTAL: 19	Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz. TOTAL: 4
Resultados de las auditorías	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. TOTAL: 18	Aguascalientes, Distrito Federal, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz. TOTAL: 5
Programas de subsidio que operen	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. TOTAL: 18	Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí, Nuevo León, Veracruz. TOTAL: 5
Concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas. TOTAL: 19	Aguascalientes, Guanajuato –sólo las reglas–, Yucatán –sólo las reglas–, Veracruz. TOTAL: 4
Contratos celebrados	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán. TOTAL: 17	Aguascalientes, Guanajuato –sólo para obra pública–, Nuevo León, Puebla, Veracruz, Zacatecas. TOTAL: 6
Informes que por disposición legal genere	Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. TOTAL: 18	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Veracruz. TOTAL: 5
Mecanismos de participación ciudadana	Coahuila, Colima, Durango, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Jalisco. TOTAL: 16	Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán. TOTAL: 7
Sentencias y resoluciones que hayan causado estado	Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Jalisco. TOTAL: 12	Aguascalientes, Coahuila, Durango, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas. TOTAL: 11

Cuadro 2 (concluye)

Información pública obligatoria	Leyes de acceso a la información que sí lo consideran	Leyes de acceso a la información que no lo consideran
Informes de los partidos políticos	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. TOTAL: 16	Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Puebla, Veracruz. TOTAL: 7
Estados financieros y balances generales	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas. TOTAL: 16	Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Veracruz, Yucatán. TOTAL: 7
Cuenta pública	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. TOTAL: 16	Distrito Federal, Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz. TOTAL: 7
Aplicación de fondos auxiliares especiales	Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán. TOTAL: 10	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas. TOTAL: 13
Controversias entre los poderes públicos	Coahuila, Colima, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas. TOTAL: 11	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán. TOTAL: 12
Iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Jalisco, Zacatecas. TOTAL: 18	Aguascalientes, Durango, Nuevo León, Puebla, Veracruz. TOTAL: 5
Convocatorias a concursos o licitaciones y su resultado	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas. TOTAL: 18	Guanajuato, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán. TOTAL: 5
Entrega de recursos públicos, destinatarios y uso	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. TOTAL: 15	Aguascalientes, Distrito Federal, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, Veracruz. TOTAL: 8

FUENTE: Elaboración propia, con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, compendio abril de 2005, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Nota: Existen otros cuatro temas de publicación obligatoria que son compartidos por estas 23 entidades. Son los siguientes: Estructura orgánica, Directorio de servidores públicos, Remuneración mensual por puesto y Marco normativo.

Tercer criterio: Existencia de órganos responsables de garantizar el acceso a la información

El modelo predominante en el mundo en materia de acceso a la información pública no se corresponde con el que se ha seguido en México.²⁶ La mayor parte de las leyes que se han promulgado en otros países durante los últimos 15 años ha privilegiado la concepción del derecho que adquieren los ciudadanos para conocer la información pública y, en ese sentido, lo han protegido mediante procedimientos administrativos y sistemas jurisdiccionales ya establecidos. De modo que, en general, no se han creado órganos especiales para salvaguardar la garantía de ese derecho y, cuando los hay, éstos casi siempre cumplen funciones de arbitraje administrativo.

En cambio, ya hemos visto que en México el acceso a la información pública ha sido entendido como un derecho y como una política pública. Y no deja de llamar la atención que en los dos se ha considerado importante crear órganos especializados que despliegan sus funciones en ambos planos; es decir, operan como tribunales administrativos para resolver sobre la validez de las solicitudes de información, y a la vez se han convertido en órganos públicos responsables de impulsar la transparencia y el acceso a la información como política pública. Por su amplitud de funciones, se trata de un modelo prácticamente único en todo el mundo.

Es probable que la hechura de ese modelo haya respondido a la desconfianza que suele despertar en nuestro país la introducción de nuevos derechos, cuyas garantías quedan en entredicho cuando deben atravesar por las complejas redes de la administración de justicia. Y en ese senti-

²⁶ Sobre este particular, véase David Banisar, www.freeinfo.org/survey.htm

do, la creación del IFAI habría significado una respuesta comprometida con la voluntad de darle eficacia al cumplimiento del nuevo derecho. Y es probable también que el éxito de la experiencia de la administración electoral del país haya influido en el diseño del nuevo órgano especializado en la transparencia. De ahí quizás la idea de formar una suerte de tribunal administrativo especializado en el tema, que a la vez cumple funciones de órgano colegiado de carácter ejecutivo. Ambas líneas quedaron plasmadas en las facultades concedidas al IFAI. Y no hay duda de que ese diseño ha influido, a su vez, en la forma en que varias de las entidades federativas han afrontado el desafío de la transparencia.²⁷

Sin embargo, en los estados también pueden apreciarse al menos otros dos modelos alternativos: de un lado, el que ha respondido a la tradición anglosajona ya comentada, que privilegia el acceso a la información como un derecho otorgado a los ciudadanos, protegido por los tribunales administrativos ya establecidos y realizado por cada una de

²⁷ La forma en que se llevaron a cabo las negociaciones que condujeron a la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* está muy bien relatada por Sergio López Ayllón. Las afirmaciones de este párrafo pueden confrontarse con el texto siguiente de dicho autor: “Durante la elaboración final del anteproyecto del Ejecutivo, se consideró seriamente la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo: un IFE de la información. La idea era tentadora, pero tenía diversos problemas. El principal era que la creación de dicho organismo implicaba necesariamente una reforma constitucional, lo cual podría retrasar significativamente la aprobación de la LAI. Más profundamente, se puso en la mesa de discusión la conveniencia de proseguir con la tendencia a crear órganos constitucionalmente autónomos para cada uno de los grandes problemas del país (...). ¿Por qué no uno similar para los indígenas, otro para los discapacitados y otros para la regulación de la energía o de las telecomunicaciones? [...] Por otro lado, la creación de un organismo de esa naturaleza suponía resolver el delicado problema de su relación con el Poder Judicial Federal y con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En efecto, esta última tiene, por mandato constitucional, la facultad de conocer las quejas en contra de los actos y omisiones

las dependencias públicas con carácter obligatorio. Es el caso de Jalisco en su primera versión, cuando se anticipó al modelo federal, y es también el que se ha seguido en Aguascalientes y, con otras modalidades, en Veracruz y Tamaulipas. Creo que sería injusto afirmar que ese diseño resulta insuficiente para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información, o que la inexistencia de un órgano especializado impida que las entidades obligadas cumplan con su deber de informar. Ninguna de esas dos afirmaciones puede sostenerse en abstracto. De hecho, ese modelo tiene la indiscutible ventaja de reducir los costos que supone la creación y la operación de un nuevo órgano del Estado. Pero también es cierto que tiende a cargar mayores responsabilidades sobre los ciudadanos y que, al menos en principio, no concibe la transparencia como una política pública dirigida desde una sola instancia responsable de llevarla a cabo.

de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos. Puesto que el derecho de acceso a la información es parte de un derecho fundamental, la creación de un organismo de esta naturaleza supondría duplicar las facultades de otro órgano constitucional ya existente.

”Más compleja era la relación de un organismo de esa naturaleza con el Poder Judicial Federal. Éste tiene, por diseño constitucional, la interpretación, en última instancia, de la Constitución. Por ello, crear un organismo cuyas decisiones escaparan al control judicial sería violentar profundamente el esquema de división de poderes. [...] Ahora bien, para no sobrecargar al Poder Judicial, la LAI crearía un órgano administrativo autónomo que deberá resolver los conflictos en materia de acceso respecto de los conflictos que surgieran entre los particulares y la administración. Se trata de una especie de tribunal administrativo colegiado, constituido con todas las garantías para asegurar independencia en sus decisiones, y sujeto a control judicial. Por ello, el control de la ley no está, como se dijo, en manos de las autoridades administrativas sino en manos del Poder Judicial”. Cfr. “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p.15.

De otro lado, sin embargo, en los casos en que se ha optado por la creación de esos órganos, hay notables diferencias en relación con su carácter autónomo. La opción que se eligió para el ámbito federal fue la que ofrecía mayor corresponsabilidad de las partes involucradas: un órgano técnicamente autónomo, pero integrado a la administración pública federal y facultado para regular la política de transparencia dentro de ese mismo ámbito y para resolver en última instancia administrativa los recursos de revisión derivados de las decisiones tomadas por todos los sujetos legalmente obligados. Esa opción distribuye facultades puntuales entre todas las dependencias, pero al mismo tiempo asegura la supervisión central de todo el proceso. Si se pudieran extrapolar los términos acuñados por la ciencia política a la teoría de las organizaciones, no dudaría en afirmar que se trata de un modelo pluralista: cada dependencia tiene una responsabilidad propia y, a la vez, existe un sistema normativo de vigilancia y control asignado al IFAI.

Algunas entidades han optado por seguir ese mismo modelo. Pero otras han elegido la creación de órganos constitucionales autónomos, similares a los que regulan la materia electoral en todo el país. Esa diferencia no es trivial: protegidos por la Constitución de las entidades, esos órganos cumplen funciones que rebasan la esfera de los poderes locales y se convierten en las autoridades superiores en la materia. En ese sentido, no solamente tienen atribuciones para dirimir los recursos de revisión que se levantan en contra de las negativas de acceso a la información pública, sino que refuerzan su carácter de órganos responsables de diseñar y dirigir la política de transparencia, en su conjunto. El caso de Morelos, por ejemplo, incluye atribuciones relacionadas con la producción y el manejo de la información estadística que se produce en esa entidad. Lo que equivaldría –si se prefiere una explicación comparada– a que las atribuciones del IFAI y las del Instituto Nacional

de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se fundieran en un solo organismo, y éste cobrara total autonomía del Ejecutivo. Se trata de la propuesta organizacional más audaz, pero también de la más riesgosa: confinada a la autonomía constitucional, las verdaderas posibilidades de la transparencia como política pública dependen en ese caso de los recursos y los aciertos de un solo organismo convertido en la última instancia, mientras que sus decisiones de orden jurisdiccional siempre estarán sujetas al contenido preciso de la legislación aplicable sin apelación posible al Poder Judicial. O al menos, no de manera directa.

Cuarto criterio: Facultades coactivas ante la negación del derecho

Una ley se considera imperfecta cuando, a pesar de generar obligaciones, no establece sanciones por su incumplimiento. Llevada al lenguaje coloquial, esa imperfección suele compararse con una fiera sin dientes; aunque quizá también deberíamos hablar, para ser más precisos, del tamaño y de la fuerza de las mandíbulas. Se trata de un matiz relevante, pues tampoco en relación con este cuarto criterio podemos encontrar un solo hilo conductor para todas las legislaciones de los estados.

Si bien la gran mayoría de los órganos estatales cuenta con facultades expresas para ordenar a los sujetos obligados a entregar la información que los ciudadanos les han pedido, solamente ocho de ellos tienen además atribuciones para sancionarlos directamente en caso de incumplimiento. Y en ese sentido, la diferencia de los modelos a los que cada entidad se ha adscrito vuelve a ser clave. Si partimos del supuesto de que la información que producen las entidades públicas pertenece a todos los ciudadanos y, por lo tanto, no tiene características de propiedad intelectual, el criterio a seguir tendría que ser el de la apertura completa. Y de ahí se desprenderían por lo menos dos consecuencias:

primera, que las restricciones al acceso tendrían que estar plenamente justificadas: ser verdaderas excepciones a la regla; segunda, que los funcionarios que no logren justificar la excepción y aun así se resistan a la apertura, sean sancionados.

Cuadro 3. Facultades coactivas del órgano de acceso a la información pública ante la negación del derecho

Atribuciones del órgano de acceso a la información pública	Órganos de acceso a la información que sí lo consideran	Órganos de acceso a la información que no lo consideran
Para ordenar que sujetos obligados entreguen información	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán, Zacatecas.	Distrito Federal, México, Sonora, Tlaxcala.
Para sancionar a los sujetos obligados	Coahuila, Colima, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán.	Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas.

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, abril de 2005, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, en los modelos que se han establecido en la mayor parte de las entidades federativas, los órganos estatales de acceso a la información pública carecen de facultades para llegar tan lejos. En la mayoría de éstos, le sigue un patrón similar al que se estableció en la ley federal; es decir, los órganos encargados de vigilar el proceso de apertura pueden determinar que alguna oficina o algún funcionario efectivamente cometió una falta al negar el acceso a la información pública de manera indebida, pero sus facultades se limitan a la denuncia de ese tipo de conductas ante los órganos de control interno de las propias dependencias donde se cometió la falta. Y a partir de ese momento, corresponde a las contralorías integrar los expedientes y desahogar los procedimientos de sanción, conforme a las leyes de responsabilidades de

cada entidad. Es en ese sentido que puede hablarse de la existencia de leones indientes: los órganos de transparencia son responsables de la salvaguarda de un derecho fundamental de los ciudadanos, pero en la práctica no pueden protegerlo de manera directa.

No obstante, también es verdad que los órganos de transparencia pueden y deben cumplir una función de educación cívica, a partir de la adopción de la transparencia como política pública. Y en ese sentido, su mejor arma puede ser la propia divulgación de los datos que ellos mismos producen sobre el desarrollo de ese proceso. Y sin embargo, una rápida revisión de las páginas electrónicas de esos órganos revela que, hasta ahora, sabemos muy poco sobre la forma en que se ha sancionado a los servidores públicos que han negado el acceso a la información. Incluso en el nivel federal, es relativamente sencillo observar cuáles han sido las dependencias más renuentes a cumplir a cabalidad con este nuevo derecho, y sabemos también cuántas solicitudes se han presentado y cuántas han sido atendidas. Pero para saber cuántas sanciones han sido aplicadas, así como las razones, paradójicamente hay que poner en marcha el mismo derecho que fue negado: hay que pedir esa información a todas las entidades públicas federales y esperar que las contralorías la ofrezcan, con el grave inconveniente de que los procedimientos de sanción y los nombres de los funcionarios involucrados se mantendrán en reserva, mientras ocurre su desahogo. Como vimos en la primera parte de estas notas, todo este complejo andamiaje jurídico que exige y protege, a la vez, a los funcionarios públicos que producen y administran información puede convertirse en una verdadera trampa para el cumplimiento de este nuevo derecho.

Quinto criterio: El interés público en la información pública

El último de los criterios relativos al primer plano de análisis que hemos propuesto para estas notas se refiere a los usuarios de la información. Es decir, a la forma en que los ciudadanos han adoptado y eventualmente han comenzado a utilizar el derecho de acceso a la información pública. Como dije antes, se trata de uno de los criterios para reconocer que efectivamente se ha iniciado el proceso de apertura de la información pública. No sólo por la existencia de condiciones institucionales mínimas, sino porque los propios ciudadanos han decidido darle validez y uso puntual a ese nuevo derecho. Y en ese sentido, puede afirmarse una vez más que se trata de un proceso todavía incipiente.

De acuerdo con los datos ofrecidos por el IFAI, hasta marzo de 2005 la mayor parte de las solicitudes de información pública se había concentrado en cuatro grupos de intereses profesionales. En primer lugar, los académicos no sólo han predominado como los usuarios más activos, sino que incluso han incrementado su participación relativa: si en 2003 significaron 29% de las solicitudes, para principios de 2005 representaban casi 36% del total. El segundo grupo ha sido el de los empresarios, cuya participación sin embargo ha tendido a la baja: casi 23% de las solicitudes presentadas en 2003 correspondieron a ese grupo, mientras que en los primeros meses de 2005 representaron cerca de 19%. Los medios de comunicación, por su parte, han utilizado ese nuevo derecho con 9% de las solicitudes a lo largo de todo el periodo. Y no deja de llamar la atención, finalmente, que los propios funcionarios públicos hayan sido más activos que los periodistas en el uso de las nuevas vías de acceso a la información pública: del total agregado, 1% ha correspondido al propio sector gubernamental.

Cuadro 4. Porcentaje de usuarios de la información federal según ocupación

Ocupación	2003	2004	2005	Total general
Empresarial	22.8	19.9	18.8	20.6
Académico	29	33.4	35.7	32.5
Gubernamental	12.4	12.5	11.5	12.2
Medios de comunicación	10.0	9.0	8.5	9.2
Otros	25.8	25.2	25.5	25.5
Total	100	100	100	100

FUENTE: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Nota:* Las cifras corresponden al uso de información federal. Por otra parte, los datos ofrecidos para 2005 corresponden hasta el 31 de marzo.

Esos datos nos dicen que casi 75% de los usuarios del nuevo derecho de acceso a la información pública se ha concentrado en cuatro sectores con intereses profesionales claramente identificables: académicos, periodistas, empresarios y servidores públicos, para quienes ha resultado muy valioso contar con una puerta abierta a la información que les facilita el desempeño de sus propios roles. Pero, al mismo tiempo, sería por lo menos difícil afirmar que el proceso de apertura ha contado con un amplio interés ciudadano.

Otra evidencia que enfatiza esa misma limitación está en el origen regional de las solicitudes que se han presentado hasta ahora. La gran mayoría ha provenido de la zona metropolitana de la ciudad de México: 50.1% del Distrito Federal y 13.5% del Estado de México. Y ninguna de las entidades restantes ha significado más de 3.3% de las solicitudes totales. Por el contrario: en 23 entidades federativas las solicitudes de información pública no han llegado siquiera a 2% del total, a pesar de los medios electrónicos que el IFAI ha puesto al alcance de los ciudadanos de todo el país. ¿Cómo leer estos datos?

Cuadro 5. Porcentaje del total de solicitudes de información por estado, 2003-2005

Rangos de porcentajes	Entidades federativas	Porcentaje del total de solicitudes
Igual a 50.1	Distrito Federal	50.1
Igual a 13.4	México	13.5
De 2.5 a 3.3	Jalisco, Puebla, Nuevo León	9.0
De 2.0 a 2.4	Chihuahua, Veracruz	4.7
De 1.5 a 1.9	Tamaulipas, Baja California, Guanajuato, Sonora, Morelos, Tabasco, Coahuila, Sinaloa, Chiapas, Querétaro, Yucatán	3.4
De 1.1 a 1.4	Michoacán, Hidalgo, Oaxaca, Aguascalientes, Durango, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí,	11.1
De 0.5 a 1.0	Colima, Zacatecas	6.9
Menos de 0.5	Baja California Sur, Tlaxcala, Nayarit	1.2

FUENTE: Elaboración propia, con información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En primer lugar, parece evidente que los intereses profesionales se han convertido en un factor clave durante el comienzo de este proceso. No sería exagerado afirmar que el nuevo derecho adquirido ha respondido con fidelidad a sus orígenes: de un lado, el empresarial, que ha visto en la transparencia una oportunidad para perfeccionar sus propias estrategias de crecimiento, con información oportuna y confiable; y de otro, los periodistas y los académicos cuyo ejercicio profesional depende en buena medida de la información producida por el sector público. ¿Es ésta una mala noticia? Creo que no: esos tres sectores profesionales cumplen una función de intermediación económica, social y política que no es desdeñable desde ningún punto de vista; los tres actúan además en el espacio público no gubernamental y, en ese sentido, se convierten en verdaderas cajas de resonancia de la información pública.

Son puentes que, desde distintos caminos, pueden y deben llegar a los ciudadanos y contribuir a la consolidación de los procesos democráticos de mayor calado. En ese sentido, sería injusto afirmar que el nuevo derecho no ha sido usufructuado para propósitos democráticos, sino para satisfacer intereses parciales. En todo caso, tengo para mí que esa cuenta no debería pagarla el nuevo proceso de apertura de la información pública, sino que acaso debería trasladarse a la calidad profesional de quienes han utilizado la información: a los productos generados por la academia mexicana, al profesionalismo de los medios de comunicación y a la calidad de las empresas que compiten en el país.

La segunda forma en que pueden leerse esos datos es, sin embargo, emblemática de la cultura política del país: mientras los ciudadanos no tengan un verdadero interés en la cosa pública, corresponderá al Estado promover su participación activa. Eso mismo ha ocurrido con los procesos electorales: las reformas más relevantes en esa materia se forjaron como producto de acuerdos puntuales entre las dirigencias de los partidos; pero una vez puestos en marcha, los propios procedimientos electorales han generado una nueva cultura política entre los ciudadanos. Nada educa más que la práctica, y nunca fue cierto que la ausencia de cultura democrática impidiera el éxito del proceso de transición. Y esa misma lección debe tomarse en cuenta, también, para el ámbito del proceso de apertura a la información pública. ¿En qué momento sabremos que ese proceso ha dejado de ser una política dirigida desde el Estado, para convertirse en parte de la cultura asumida por los ciudadanos? No será fácil responder a esa pregunta. Pero sí puede anticiparse que la única forma de llegar a ese punto será abriendo la información.

V.2 Los criterios del segundo plano de análisis: la forma de organización

Hasta ahora hemos considerado los rasgos principales de los primeros pasos que se han dado en el proceso de acceso a la información pública en las entidades federativas: la existencia de normas jurídicas, las obligaciones de informar sobre algunos temas de interés público, los órganos diseñados para garantizar el proceso de apertura, las atribuciones principales concedidas a esos órganos en los procedimientos de sanción y el modo en que los ciudadanos se han acercado a la información pública. Cinco criterios que hablan de las diferencias y de las limitaciones que ha tenido el arranque del proceso de apertura en México. En este apartado consideraremos los tres criterios que se refieren al segundo plano de análisis, relativo a la organización general del proceso, tal como lo propuse en la primera parte de este documento. Es, por así decir, la visión interna del diseño institucional que han adoptado las entidades federativas para dar curso a la transparencia, como política pública.

Sexto criterio: Características de los órganos de acceso a la información

Ya hemos visto que el proceso de apertura en las entidades federativas ha adoptado distintas modalidades. Ahora debo agregar que de ellas se desprenden también las formas de organización que han seguido los órganos responsables de garantizar el éxito de ese proceso. La más extendida se corresponde con la creación de un órgano especializado, que ha sido facultado para encabezar tanto la protección del derecho como la conducción de la política pública. Pero incluso esta versión ha tenido diferencias. Señalo dos que creo relevantes: en primer lugar, el carácter profesional o ciudadano de quienes dirigen esos órganos, y en segundo lugar, sus facultades para tener acceso directo y permanente a toda la información pública.

Todas las legislaciones estatales que han optado por designar órganos superiores de dirección del proceso han elegido la integración de cuerpos colegiados, sin excepción. Este dato llama la atención: ninguno se ha inclinado por la creación de órganos dirigidos por una sola persona, como solía ocurrir en la tradición administrativa mexicana. Es verdad que esa tradición se quebró con la formación del IFE, que desde 1990 fue concebido como un órgano que sería dirigido por un cuerpo colegiado. Y como ya he dicho antes, es muy probable que el éxito de ese órgano haya influido en el diseño de los que posteriormente se crearían para conducir la política de transparencia. Pero también es verdad que, dada la doble naturaleza de estos últimos como órganos ejecutivos y como tribunales administrativos, los legisladores prefirieron esa fórmula colegiada para resolver los problemas organizacionales que hubiese planteado la constitución de instituciones dirigidas por una sola persona. Con todo, no se trata de una fórmula mágica: la dirección colegiada plantea dilemas de conducción y de responsabilidades que hasta ahora han sido poco estudiados.²⁸

No hay duda de que la integración de esos órganos de dirección puede resultar provechosa, si se asume de entrada que cumplen una función jurisdiccional; es decir, que deben resolver querellas sobre el acceso a la información, en forma de juicio. En ese sentido, la experiencia judicial mexicana demuestra que, en efecto, la presentación de proyectos de resolución ante un cuerpo colegiado formado por pares que deben aprobar o rechazar esos proyectos tiende a favorecer la calidad y la honestidad de sus contenidos. Se trata de una fórmula de autocon-

²⁸ Para el caso del IFE, remito al lector al capítulo “El IFE por dentro: algunas zonas de incertidumbre”, en Mauricio Merino, *La transición votada*, *op. cit.*

trol propia de los tribunales de última instancia que, además, tiene la virtud de facilitar el desahogo más eficaz de las solicitudes planteadas, en la medida en que los proyectos se distribuyen entre los magistrados que forman parte del órgano. Pero la toma de decisiones de carácter ejecutivo y la supervisión de los aparatos burocráticos tiende a ser, en cambio, mucho más compleja y difícil en los órganos colegiados que en los unipersonales. Y no debe olvidarse que los dedicados al tema de la transparencia cumplen ambos propósitos.

Todavía no existe información suficiente para obtener conclusiones firmes sobre las dificultades de operación que ese doble carácter les ha acarreado a los órganos estatales recién creados. Pero algunos testimonios nos hablan ya de la generación de distintos conflictos entre sus integrantes, originados casi siempre en los terrenos de la operación administrativa: designaciones de funcionarios, asignaciones presupuestales y proyectos ejecutivos puntuales suelen convertirse en verdaderas manzanas de la discordia cuando las responsabilidades ejecutivas se diluyen entre varias personas. Y ninguno de ellos rebasaría, quizá, los ámbitos acotados del interés académico o de la mayor o menor eficiencia administrativa, si no fuera porque esas diferencias también pueden repercutir en los votos indispensables para resolver las cuestiones jurisdiccionales de fondo. En ese sentido, de momento no puedo sino suponer que la propia experiencia de esos órganos conducirá paulatinamente a la separación funcional entre esos dos ámbitos: que se reforzará el carácter colegiado de las resoluciones sobre el acceso a la información, pero, al mismo tiempo, se buscarán fórmulas de delegación de facultades individuales para resolver los problemas operativos.

Tampoco hay datos concluyentes para saber si el carácter honorario de los consejeros que dirigen el órgano superior en Tlaxcala o en Jalisco ha resultado más eficiente que la ocupación profesional de esos pue-

tos, tal como ocurre en todas las demás entidades. Más allá del ahorro de recursos que supone aquel otro modelo, no me parece obvio que esa fórmula signifique un mayor sentido de responsabilidad, y sí puede suceder, en cambio, que las obligaciones personales de ese conjunto de ciudadanos reclamen más atención y tiempo que su labor al frente de los órganos de transparencia. Y es obvio, además, que ese modelo honorífico tampoco elimina los dilemas propios de los cuerpos colegiados, sino que más bien tendería a subrayarlos, al romper la lógica del interés profesional compartido.

La diferencia planteada se vuelve mucho más relevante cuando se observa la duración de los periodos de gestión de esos órganos y el número de personas que los integran. Desde este segundo mirador, las opciones que abren las legislaciones de los estados van desde uno hasta siete años, con posibilidades de reelección; y desde tres personas hasta 18, como miembros con voz y voto de los órganos superiores de dirección. ¿Cómo llegaron los legisladores de las distintas entidades federativas a esos números tan distintos? No lo sé: para responder esa pregunta habría que conocer con detalle el contenido de las argumentaciones y de las negociaciones abiertas en cada caso en particular. Y no tengo esa información. Pero a la luz de los resultados, salta a la vista que no se han formulado análisis organizacionales completos para evaluar las repercusiones de esos diseños distintos, entre los cuales no existe siquiera un patrón dominante. Me interesa mucho llamar la atención del lector sobre la importancia de esas combinaciones: no es en absoluto trivial que un cuerpo sea colegiado, que sus integrantes sean tres o 18, ni que duren en el cargo uno o 14 años. Cada una de esas mezclas produce efectos distintos en el comportamiento organizacional, y en esa misma medida, afectan directamente el éxito del derecho a la información pública. De momento, nos hablan tanto de la carencia de estudios

puntuales en esa materia, como de decisiones de diseño institucional tomadas más por razones presupuestales, políticas o de imagen, que por motivos organizacionales bien cimentados.

Cuadro 6. Características del pleno del órgano de acceso a la información pública

Ámbito de aplicación	Número de integrantes del Pleno	Período de gestión	Tipo de cargo	Acceso permanente a información reservada y confidencial
Coahuila	3 consejeros 3 suplentes	7 años	Remunerado	No
Colima	3 comisionados	7 años	Remunerado	Sí
Distrito Federal	18 consejeros 3 del ejecutivo, 3 del judicial, 4 del legislativo, 3 de la sociedad civil y 1 de cada órgano autónomo.	Consejeros ciudadanos, 6 años Consejeros de los entes públicos, 3 años	Remunerado para los consejeros ciudadanos	No
Durango	3 comisionados 3 consejeros	7 años	Remunerado	No
Guanajuato	1 director general	4 años	Remunerado	No
Jalisco	4 consejeros ciudadanos 1 presidente y sus suplentes	4 años	Remunerado –presidente–, y honorífico –consejeros–	Sí
México	3 consejeros	4 años	Remunerado	No
Michoacán	3 comisionados 3 consejeros 3 suplentes	5 años	Remunerado	No
Morelos	3 comisionados 3 suplentes	4 años	Remunerado	No
Nayarit	3 comisionados 1 supernumerario	3 años	Remunerado	Sí
Nuevo León	3 comisionados 3 suplentes	4 años	Remunerado	Sí
Puebla	3 comisionados 3 suplentes	6 años	Remunerado	Sí
Querétaro	3 consejeros	4 años	Remunerado	Sí
Quintana Roo	1 secretario ejecutivo	6 años	Remunerado	Sí

Cuadro 6 (concluye)

Ámbito de aplicación	Número de integrantes del Pleno	Periodo de gestión	Tipo de cargo	Acceso permanente a información reservada y confidencial
San Luis Potosí	3 comisionados	4 años	Remunerado	No
Sinaloa	3 comisionados	7 años	Remunerado	No
Sonora	3 vocales	6 años	No lo establece la Ley	No
Tlaxcala	5 representantes 1 secretario técnico	1 año	Honorífico	No
Yucatán	3 consejeros 1 secretario ejecutivo	5 años	Remunerado	No
Zacatecas	3 comisionados	4 años	Remunerado	No

FUENTE: Elaboración propia, con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, abril de 2005, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Nota: No se incluyen Aguascalientes, Tamaulipas y Veracruz.

Por otro lado, a esas diferencias debe agregarse el hecho de que no todos los comisionados de las entidades tienen acceso directo y permanente a la información pública producida, para estar en condiciones de emitir sus resoluciones. Esta restricción se presenta en 13 entidades, donde los integrantes de los cuerpos colegiados de dirección están obligados a confiar en los criterios de las oficinas de origen para aceptar o negar el acceso a la información y, en el mejor de los casos, a emitir normas específicas para garantizar la apertura. Esta frontera, que prácticamente divide las experiencias estatales verificadas hasta ahora, subraya la orientación organizacional de esos órganos entre los que funcionan más como tribunales, y los que privilegian su papel como directores de una política pública. Y ya he mencionado que esa diferencia tampoco es menor, pues el diseño de una organización no puede prescindir de una definición clara sobre los propósitos que persigue. Si ambas piezas pierden coherencia, la organización difícilmente podrá tener éxito. A la luz de la información que hasta ahora tenemos, puedo afirmar que las

formas internas de operación de los órganos que se encargan de velar por el principio de transparencia no han sido suficientemente estudiadas.

Séptimo criterio: Las normas para organizar los archivos y fijar los procedimientos de acceso a la información

Las diferencias que hemos observado en la forma de organización adoptada por los órganos estatales creados hasta la fecha se expresan también en las facultades que las leyes locales les han otorgado para intervenir a su vez en la organización de la información que producen las oficinas públicas. Se trata de la expresión externa de esos criterios de organización. Y en ese sentido, existen al menos dos atribuciones particularmente reveladoras: de un lado, las que se refieren a la capacidad de los órganos superiores de dirección para establecer procedimientos de acceso a la información, de obligado cumplimiento para la administración pública; y de otro, la que les atribuye para emitir normas sobre el manejo de los archivos. Ambas cuestiones atañen directamente a la forma en que las dependencias de cada entidad federativa administran la información, y de ahí su importancia: si los órganos de transparencia están facultados para tomar esas decisiones, puede afirmarse que su papel se extiende al ámbito del manejo de la información pública y, por esa vía, se traslada sutilmente hacia problemas organizacionales complejos. En cambio, si carecen de esas facultades, puede decirse que se trata de órganos específicamente destinados a salvaguardar el derecho de acceso, pero sin influencia alguna en la forma en que de hecho se produce, procesa y organiza la información que finalmente se entrega a los ciudadanos.

Incluso en el nivel federal puede apreciarse la relevancia de esas atribuciones: enclavado en el ámbito del poder ejecutivo federal, el IFAI

solamente puede establecer procedimientos para el acceso a la información dentro de la propia administración pública federal, pero no puede obligar a los otros poderes de la Unión, ni tampoco a los organismos autónomos. Esa limitación expresa con claridad las fronteras constitucionales entre poderes, pero también plantea desafíos adicionales de coordinación, pues la puesta en marcha de procedimientos diferenciados puede actuar en contra de la eficacia del derecho garantizado, y si el órgano de dirección de la política carece en absoluto de facultades en esa materia, el resultado puede ser la multiplicación de los procedimientos en cada una de las dependencias formalmente obligadas. No tengo evidencia empírica para estudiar las consecuencias concretas que se han producido hasta ahora por esa carencia. Pero ese riesgo aparece con claridad en las legislaciones de 10 entidades federativas, donde los órganos no pueden actuar para fijar un criterio administrativo común.

Lo mismo puede decirse de las normas para el manejo de los archivos, que en términos llanos representan la materia prima en la que se apoya prácticamente todo el derecho de acceso a la información pública. De modo que resulta por lo menos preocupante que solamente siete leyes estatales provean de esas facultades específicas a los órganos superiores de dirección en esta materia. No creo que sea necesario ocupar más espacio para subrayar la importancia de este dato. Lo planteo como una pregunta: si no existe un criterio compartido para producir, conservar y organizar la información pública que requieren los ciudadanos, ¿cómo puede garantizarse su acceso? Como dije en la primera parte de este documento, los archivos no fueron relevantes sino cuando comenzó el proceso de apertura del que venimos hablando. Pero, una vez abierto, es una de las claves para comprender los alcances organizacionales de este nuevo derecho.

Cuadro 7. Facultades de los órganos de acceso a la información pública para organizar archivos y fijar los procedimientos de acceso a la información

Atribuciones del órgano de acceso a la información pública	Órganos de acceso a la información que sí lo consideran	Órganos de acceso a la información que no lo consideran
Para establecer procedimiento de acceso a información	Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, México –para dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, incluida la Procuraduría– Nayarit, Querétaro –proponer a las autoridades medidas pertinentes para garantizar el acceso a la información pública–, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas.	Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán.
Para emitir normas sobre manejo de archivos	Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos, Quintana Roo, Sonora.	Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, abril de 2005, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Octavo criterio: Las distintas formas de acceso a la información

Finalmente, es obvio que la organización de los medios de acceso a la información pública influye en las verdaderas posibilidades del ciudadano común y corriente para acceder a esa información. Y con relación a ese último punto, también hay diferencias notables entre las legislaciones de los estados, al menos en dos sentidos: en primer lugar, respecto a las oficinas responsables en cada dependencia de recibir las solicitudes de información formuladas por los ciudadanos; y en segundo lugar, en relación con los plazos y las modalidades para obtener los datos solicitados.

Casi todas las leyes estatales promulgadas hasta ahora prevén la creación de unidades administrativas encargadas de recibir las solicitudes de información. Aunque los nombres que se otorga a esas oficinas son diferentes, su función es muy similar: recibir y tramitar aquellas

solicitudes, hacia el interior de las dependencias donde operan. En la mayor parte de los casos, las propias legislaciones ordenan la creación de oficinas específicas para cumplir con esa tarea, mientras que en Aguascalientes y Colima se otorga la facultad de determinar cuál será la oficina de enlace a las propias dependencias obligadas. Y solamente en cuatro legislaciones no existen previsiones en ese sentido. En ellas se asume que la obligación de informar corresponde a todas las dependencias, y no hay previsiones organizacionales de orden interno destinadas a facilitar el cumplimiento de esa obligación institucional.

Esas diferencias se acentúan cuando se mira hacia las facultades concedidas a las oficinas de acceso a la información. Si en el caso federal existen comités de información por cada dependencia, cuya responsabilidad principal es resolver en primera instancia sobre la entrega de la información solicitada por los ciudadanos, en las legislaciones estatales esos comités son más bien la excepción, pues solamente están previstos en las leyes de seis entidades. Eso significa, en términos llanos, que el derecho de acceso a la información en la mayor parte de los casos se acepta o se niega en una sola instancia dentro de las propias dependencias obligadas, antes de forzar al ciudadano a recorrer las rutas del litigio administrativo para obtener la información que solicitó. Pero de ahí que en varias de esas legislaciones se haya previsto un recurso adicional al que prevé la ley federal, para apelar las negativas de información ante los superiores jerárquicos o los titulares de las dependencias donde se generó el rechazo. Sin embargo, estos primeros recursos de apelación (que suelen llamarse de reconsideración, de inconformidad o de reclamación), solamente están considerados en las leyes de 10 entidades federativas. Lo que significa que, en el resto, el ciudadano debe acudir ante los órganos superiores de dirección en materia de transparencia o ante los tribunales para tratar de modificar la primera respuesta obtenida.

Los plazos también son distintos: para responder afirmativa o negativamente a las solicitudes planteadas, las leyes estatales consideran desde cinco días hábiles hasta 30 días naturales; sin embargo, casi todas conceden una ampliación a ese plazo, que puede abarcar desde otros cinco hasta 30 días hábiles más. Por otra parte, para entregar la información, algunas leyes estatales otorgan diez días hábiles más.

Cuadro 8. Características del recurso de reconsideración

Ámbito de aplicación	Nombre de la reconsideración	Presentar en dependencia o entidad	Plazo para presentar reconsideración	Tiempo total de respuesta
Coahuila	Recurso de reconsideración	Ante superior jerárquico de la entidad	10 días hábiles	10 días hábiles
Colima	Recurso de inconformidad	Ante el titular de la entidad	10 días hábiles	15 días hábiles
Durango	Recurso de inconformidad	Ante el titular del ente público	15 días hábiles	15 días hábiles
Guanajuato	Recurso de inconformidad	Ante el director general del Instituto de Acceso a la Información	15 días hábiles	17 días hábiles
Michoacán	Recurso de inconformidad	Ante el titular de la entidad	10 días hábiles	10 días hábiles
Nuevo León	Recurso de reconsideración	Ante la propia autoridad	10 días hábiles	5 días hábiles
Querétaro	Reclamación	Si	5 días hábiles	5 días hábiles
Sinaloa	Recurso de inconformidad	Ante el titular de la entidad pública	10 días hábiles	10 días hábiles
Tamaulipas	Recurso de inconformidad	Ante el titular del ente público o su representante jurídico en caso de ser colegiado	5 días hábiles	Un plazo no mayor a 10 días hábiles a partir de su recepción
Yucatán	Recurso de inconformidad	Ante el secretario ejecutivo del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública	15 días hábiles	25 días hábiles

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, abril de 2005, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Ahora bien: en caso de negativa, la mayor parte de las leyes locales fijan un plazo para que los ciudadanos puedan presentar un recurso de apelación, dentro de las mismas dependencias que rechazaron su solicitud previa: esos plazos van de cinco a 15 días hábiles. Y a la vez, fijan otro plazo en el que la reconsideración debe ser respondida a los ciudadanos, que fluctúa entre cinco y 25 días hábiles. Si después de ese plazo el ciudadano no obtuviera la información que solicitó, todavía podría acudir al recurso de revisión, que, con distintas modalidades y nombres, consideran sin embargo todas las legislaciones de los estados. En este último caso, los plazos para interponer los recursos vuelven a correr desde siete hasta 30 días hábiles, mientras que los plazos máximos que tienen los órganos superiores para resolver en definitiva van de 10 a 50 días hábiles, y en algunos casos ni siquiera hay un plazo establecido. En promedio, el recorrido completo desde la solicitud original hasta la entrega final de los datos solicitados, en el supuesto de que éstos fueran finalmente otorgados por el órgano superior, podría tomar cerca de seis meses. Y en ese supuesto, se asume que en casi todos los casos los ciudadanos tienen que activar su derecho a la información, por lo menos, en tres ocasiones: al presentar la solicitud original, al apelar la primera negativa dentro de la dependencia donde le fue negada, y al interponer un recurso de revisión ante el órgano central de acceso a la información. Todo esto sin contar la opción estrictamente judicial. Y no sobra agregar que se asume también, en el mismo sentido, que si el ciudadano pierde los plazos establecidos por las leyes para recurrir la primera o la segunda negativa de información, habrá perdido el derecho de continuar el procedimiento en el momento en que lo dejó.

Cuadro 9. Características del recurso de revisión

Ámbito de aplicación	Plazo para interponer el recurso	Plazo mínimo establecido de atención del recurso
Federal	15 días hábiles	50 días hábiles
Aguascalientes	No establecido	No establecido
Coahuila	10 días hábiles	10 días hábiles
Colima	10 días hábiles	15 días hábiles
Distrito Federal	15 días hábiles	15 días hábiles
Durango	15 días hábiles	15 días hábiles
Guanajuato	10 días hábiles	30 días hábiles
Jalisco	7 días hábiles	5 días hábiles
México	15 días hábiles	30 días hábiles
Morelos	30 días hábiles	30 días hábiles
Michoacán	10 días hábiles	10 días hábiles
Nayarit	10 días hábiles	20 días hábiles
Nuevo León	10 días hábiles	10 días
Puebla	10 días hábiles	50 días hábiles
Querétaro	15 días hábiles	15 días hábiles
Quintana Roo	15 días hábiles	30 días hábiles
San Luis Potosí	10 días hábiles	No establecido
Sonora	15 días hábiles	18 días hábiles
Sinaloa	10 días hábiles	10 días hábiles
Tamaulipas	Los plazos se normarán por las disposiciones que rija el funcionamiento del Tribunal	Los plazos se normarán por las disposiciones que rija el funcionamiento del Tribunal
Tlaxcala	10 días hábiles	10 días hábiles
Veracruz	No establecido	No establecido
Yucatán	10 días hábiles	40 días hábiles
Zacatecas	10 días hábiles	30 días hábiles

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, abril de 2005, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

A la luz de esos datos, no es necesario insistir demasiado en que las leyes de transparencia en las entidades tienen al menos tantos candados para abrir como para negar el derecho de acceso a la información. Bien vistas, esas leyes han producido una suerte de equilibrio entre la tradición de clausura administrativa y la nueva tendencia hacia la publicidad de los actos y las decisiones de los poderes. Pero debido a ese equilibrio, también han producido efectos organizacionales complejos: mientras más difícil y menos diáfano es el acceso, mayores costos se agregan a la organización. No sólo en términos de las oficinas involucradas en el desahogo de las solicitudes, las apelaciones y los recursos de revisión, sino también en función del tiempo y la atención organizacional que han de dedicarse a ese procedimiento. Y aunque las modalidades difieran, la regla que se desprende de este criterio es la misma: mientras más confusa sea la organización original de la información pública y mientras más renuentes sean las dependencias para entregarla, más tiempo, más recursos y más costos se sumarán a la administración pública. Como en casi todos los asuntos relacionados con las políticas públicas, en este caso vuelve a ser cierto que cuanto más sencilla sea su organización, mejores resultados producirá. Pero infortunadamente, no es caso del tema que nos ocupa.

V.3 Los criterios del tercer plano de análisis: el ámbito contencioso

La última aproximación a este análisis comparado de las leyes estatales en materia de transparencia aludirá a dos criterios finales: la situación jurídica de las autoridades responsables de garantizar el acceso a la información pública, y las facultades efectivamente otorgadas a los órganos de transparencia para clasificar o desclasificar la información pública. Antes dije que, ante la ausencia de una cultura de la información fir-

mamente asentada en México, el proceso de apertura se ha desarrollado en buena medida a través de la presión pública, la demanda de normas concretas y el litigio específico sobre datos puntuales. En este sentido, la ubicación de los órganos estatales encargados de velar por el éxito del proceso se convierte en un dato tan relevante, como el poder que les ha sido conferido por las leyes locales para determinar si la información que produce el Estado debe considerarse reservada o confidencial. Si mucho me apuran, me atrevería a decir que estos dos rasgos finales son tanto o más importantes que cualquiera de los anteriores, pues en ellos se juega la puesta en práctica del derecho a la información. Más allá de las características del diseño institucional o de los problemas organizacionales que enfrenta este tema, al final del día lo que se disputa es la publicidad misma de los datos y de los documentos que produce el Estado. Es decir, el acceso efectivo a la información. Y de ahí que las atribuciones otorgadas por la legislación para determinar quién puede y quién no puede cerrar el acceso sea, en último análisis, el tema más importante de todos. De ahí la relevancia de los dos últimos criterios utilizados para este análisis.

Noveno criterio: La situación jurídica de las autoridades en materia de transparencia

Buena parte del análisis que corresponde a este criterio ha sido expuesto ya a lo largo de las páginas anteriores, especialmente en la sección dedicada a la comparación del diseño institucional que han propuesto las leyes estatales en esta materia. La pregunta que nos formulamos ahora es si esos órganos dedicados a garantizar el acceso a la información representan la última instancia administrativa a la que puede acudir un ciudadano para hacerse con la información que ha solicitado. Y en este

caso, la respuesta puede ser engañosa: en principio, en efecto, todas las leyes promulgadas hasta el momento de este análisis colocan el punto final del proceso en las decisiones tomadas por los tribunales de lo contencioso administrativo o en los órganos de transparencia recientemente creados. Sin embargo, como hemos visto, no todos cuentan con autonomía plena; no todos tienen atribuciones para fijar obligaciones de publicidad al resto de las dependencias públicas; no todos pueden establecer normas para la producción y el archivo de documentos públicos; no todos pueden establecer procedimientos para el acceso a la información; y no todos pueden sancionar a los funcionarios que niegan la información. No es necesario repetir lo que ya se dijo antes en cada uno de esos rubros. Lo que me interesa en este momento es dejar asentada la importancia que tiene ese conjunto de facultades, como garantía de que el proceso de apertura efectivamente se ha puesto en marcha.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó sus criterios para asumir el derecho a la información como un derecho sustantivo de los ciudadanos, en realidad creó también una obligación general para todos los gobiernos locales que no puede ser ignorada por razones de diseño institucional. No obstante, lo que hemos visto a lo largo de esta revisión de las normas locales es que estamos frente a un derecho limitado por las características que ha adoptado su cumplimiento e, incluso, abiertamente negado ante la ausencia de leyes reglamentarias. De ahí la importancia que cobra la situación jurídica de los órganos de transparencia, y que no puede interpretarse sino como la consecuencia de sus atribuciones concretas y del modo autónomo en que puedan llevarlas a cabo. Es verdad que ningún derecho es absoluto, y que las leyes deben fijar sus límites y la forma en que han de realizarse en la práctica. Pero lo cierto es que mientras no haya una autoridad del Estado que efectivamente garantice el cumplimiento del derecho a la

información pública, éste seguirá enfrentando obstáculos insalvables. Y lo cierto es que, hasta ahora, ninguno de los órganos estatales cuenta con ese poder. En el mejor de los casos, todos ellos deben negociar el acceso, por así decir, a través de procedimientos administrativos que siempre involucran, a lo largo de la cadena de decisiones relativas al tema, a los propios gobiernos que producen la información. No es necesario agregar más: el equilibrio al que me referí antes está en todas las legislaciones sobre transparencia promulgadas en México.

Décimo criterio: Las facultades para clasificar y desclasificar la información pública

El criterio anterior, basado en el equilibrio negociado entre las tendencias opuestas hacia la mayor apertura o la mayor reserva posibles, se verifica materialmente en las facultades concedidas a los órganos de transparencia para decidir si la información puede o no otorgarse a los ciudadanos que la solicitan. Tengo para mí que en este punto específico está una de las claves centrales de todo el proceso: la diferencia entre publicar la información u ocultarla.

El punto a subrayar es que todas las leyes consideran la posibilidad de mantener en reserva una parte de la información que producen, por razones muy similares: seguridad pública, salvaguarda de la intimidad de los datos de las personas, procesos deliberativos que no han producido decisiones tomadas, juicios en curso y, en general, protección al patrimonio y la vida de las personas.²⁹ No obstante, ninguno de esos criterios es automático: su aplicación a casos concretos amerita siempre

²⁹ Cfr. Sergio López Ayllón, *op. cit.*, pp. 63-64.

una interpretación. Y de ahí la importancia de las facultades concedidas a los distintos órganos responsables del proceso de transparencia para realizar esa clasificación entre información pública y reservada.³⁰ Además, todas las leyes estatales –excepto la de Coahuila– tienen una tercera clasificación sobre información estrictamente confidencial que se refiere a los datos individuales de las personas y que, en principio, se consideran como una propiedad privada de los individuos que los han entregado al Estado. El caso más conocido es el de los datos que los mexicanos entregan al IFE para la formación del padrón de electores: esa información solamente puede ser utilizada para el propósito específico que los ciudadanos autorizaron y en ningún caso puede ser publicada, sino con los usos que las leyes electorales ordenan. La información confidencial plantea menos problemas de transparencia que la reservada, en tanto que el criterio de aplicación es mucho más claro. Pero está lejos de ser un asunto trivial.

La fórmula más extendida en las legislaciones locales consiste en una suerte de reparto de roles entre agentes y principal. Con la única excepción de Querétaro, se asume que las propias dependencias que producen la información tienen también la atribución de identificar y clasificar la que consideran reservada y confidencial. Puesto que resulta imposible cerrar ese proceso, los legisladores actuaron en ese sentido con parsimonia, pues para los órganos centrales de transparencia resultaría prácticamente imposible asumir la responsabilidad de clasifi-

³⁰ Remito al lector a la discusión sobre esta materia planteada por María Marván en “El acceso a la información: algunos problemas prácticos”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

car toda la información que se produce todos los días. De ahí que esa facultad inicial se encuentre dispersa entre los productores mismos de la información pública. Pero de ahí también los riesgos que presenta el modelo: si las dependencias tienden a la clausura, buscarán argumentos para considerar reservada la mayor parte de la información que están obligados a publicar.

Por esta razón, la mayor parte de las legislaciones locales otorgan a los órganos de transparencia la facultad de *desclasificar* la información reservada, como resultado puntual de los recursos de revisión. Los órganos de transparencia actúan en ese procedimiento como el principal, que corrige o confirma las decisiones tomadas por las agencias. Sin embargo, como vimos en un apartado anterior, 13 de esos órganos carecen de facultades para acceder de modo permanente a la información previamente clasificada, lo que significa que solamente pueden conocerla cuando la negativa se ha convertido ya en un recurso de apelación.

Cuadro 10. Atribuciones del órgano de acceso a la información pública para clasificar y desclasificar información

Atribuciones del órgano de acceso a la información pública	Órganos de acceso a la información que sí lo consideran	Órganos de acceso a la información que no lo consideran
Para clasificar información	Querétaro	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.
Para desclasificar información	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.	Distrito Federal, Sonora

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, abril de 2005, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Sin duda, se trata de un procedimiento pragmático. Pero que su operación conduzca a la mayor apertura de la información pública descansa, en realidad, en una afortunada combinación de variables: la primera es que las dependencias no usen sus facultades para clasificar información por razones ajenas a los supuestos establecidos en cada ley; la segunda es que, si lo hacen, los ciudadanos actúen para apelar esas decisiones hasta llegar a los recursos de revisión; la tercera, que los órganos responsables de velar por la transparencia no caigan en la lógica de las negociaciones políticas, que pueden llevar a justificar negativas por causas no consideradas expresamente en las leyes o bien que cuenten con los medios y los criterios suficientes para contrarrestar los argumentos técnicos y jurídicos que seguramente se levantarán por las dependencias para mantener bajo reserva la información que negaron; y cuarto, que el resultado de ese procedimiento litigioso, en el que los órganos centrales de transparencia deben actuar como jueces entre las dependencias y los ciudadanos que solicitan la información, no esté mediado por simpatías políticas, colores partidarios o intereses particulares. Es decir, que los principios generales de la impartición de justicia se apliquen con absoluto rigor. Y no hay que engañarse: al final del día, el éxito del sistema diseñado en todas las entidades federativas para iniciar el proceso de apertura a la información pública depende de la probidad ética de quienes tienen en sus manos la última palabra para abrir o cerrar el acceso.

VI

A lo largo de estas notas he tratado de mostrar que el proceso de apertura de la información pública en México es todavía incipiente, incompleto y fragmentado. Sin embargo, también es un hecho que ese proce-

so ya ha comenzado y se ha convertido en una de las señas de identidad de la consolidación democrática. Como en todo proceso de verdadera trascendencia, en éste también es posible apreciar claroscuros: entidades que se han negado a sumarse a la transparencia frente a otras que se anticiparon a la Federación; sistemas de apertura que han marcado pautas de comportamiento eficaz, frente a otros que han privilegiado la ausencia de facultades y de recursos de los órganos encargados de llevar adelante el proceso; verdaderas innovaciones, frente a simulaciones. Pero es un hecho, de cualquier modo, que ese proceso ya está cobrando carta de residencia en México.

En una revisión de esta naturaleza es imposible proponer conclusiones, sin demérito de la comparación efectuada en las páginas anteriores. En cambio, quisiera cerrar este artículo con tres reflexiones finales: la primera es que el tema de la transparencia, como vimos desde un principio, atañe en realidad a diversos planos de la convivencia social, política y económica del Estado. Es un tema de muchas aristas, cuya expresión práctica habla de las múltiples formas en que se relacionan el Estado y la sociedad. La tendencia a la clausura y el secreto administrativo se enfrenta hoy a una corriente opuesta, que busca la mayor apertura de la información producida por el Estado y apuesta por la vigilancia social de las decisiones y las políticas públicas. La transparencia supone un nuevo desafío a la relación operante y operada entre el Estado y los ciudadanos, según la formulación clásica de Hermann Heller, que además plantea nuevos problemas de organización pública y nuevos dilemas jurídicos, que aún están muy lejos de encontrar una solución acabada. El acceso a la información pública que protegen las leyes promulgadas hasta ahora, solamente es la punta del iceberg. Debajo de ella, se oculta toda una nueva concepción del Estado democrático de derecho.

La segunda reflexión que brota de esta primera mirada a las leyes locales está en la propia diversidad de esas leyes. Cuesta trabajo imaginar siquiera que haya existido una situación similar durante el trayecto del siglo xx mexicano: el sistema de partido hegemónico en el país hacía homogéneas las políticas en regiones y realidades heterogéneas. Ahora estamos, en cambio, ante un proceso que ha adquirido tantos matices como los que cada entidad ha querido darle. A la luz de los 10 criterios de comparación que he utilizado para estas notas, ni siquiera puede hablarse de modelos alternativos en competencia, pues en realidad existen muchos modos distintos de abordar el tema. Creo que no cargo las tintas demasiado si afirmo que la de transparencia puede ser leída como la primera política de verdadero alcance federal que se produce después de la transición a la democracia. Pero me doy cuenta de que esta afirmación necesita aclararse: cuando digo *federal*, no me refiero a la lectura tradicional de esa expresión, según la cual el gobierno de la República emitía normas y todos los estados las adoptaban por órdenes superiores. Me refiero más bien a la acepción original de ese término: una política que se va implantando en las entidades federativas con tantas diferencias como las que efectivamente hay en ellas. Y que ocurre de esa manera porque, en efecto, al comienzo del siglo xxi ya es posible que así sea, dada la pluralidad de opciones y de poderes que se ha instalado en la vida política de México.

Con todo, la transparencia no es solamente una política pública. El acceso a la información pública también se ha convertido en un derecho sustantivo de los ciudadanos. Y esta última característica no puede pasar inadvertida: estamos frente a un derecho y ante una política. De ahí la dificultad del análisis: si de un lado es de celebrarse que cada entidad esté adoptando la política conforme a sus prioridades, de otro es lamentable que el derecho universal de los ciudadanos se vea

limitado o anulado por la diversidad de las leyes locales. La virtud de la diversidad federal se vuelve defecto cuando actúa en contra de los derechos fundamentales. Es necesario hilar más fino, pues no es justo que la Federación se convierta en una traba para el cumplimiento eficaz del derecho. Y para evitarlo, habría que asumir una definición y un procedimiento mínimos a fin de garantizar el acceso a toda la información pública producida en el territorio de México. Sobre ese mínimo, cada entidad e incluso cada municipio podría ensanchar las fronteras de ese derecho y también definir políticas propias para hacer de la transparencia un asunto local plenamente asumido. Si así fuera, la lógica federal podría multiplicar sus virtudes, en favor de los ciudadanos. Sin embargo, hoy está ocurriendo al revés: en materia de transparencia, el federalismo se ha vuelto un obstáculo.

Termino con una última anotación. En el debate sobre el diseño y el desarrollo de las políticas públicas, hay un punto de identidad con el que se refiere a la conquista paulatina de los derechos: la última palabra nunca está dicha. Por el contrario, cada movimiento en favor o en contra de una nueva idea democrática produce a su vez nuevos conocimientos y modifica las situaciones originales. Y eso es lo que está sucediendo con el acceso a la información pública en México: cada día se sabe más sobre su importancia, se abren nuevas posibilidades de análisis y se plantean nuevos desafíos prácticos. Lo dicho: la transparencia se ha convertido paulatinamente en una de las claves para consolidar nuestra democracia. Y la buena noticia es que, a pesar de todo, ya estamos en ruta.

La ventana y el espejo

La vida en democracia a la luz de la transparencia en México

Luis Eduardo Garzón Lozano

Una sensación grande y profunda ocupa hoy el ánimo de todos los mexicanos.

Los hombres capaces de analizar los acontecimientos políticos y de entrever su porvenir oscuro, calculan, sin temor de engaño, que la Nación pasa por una crisis terrible que fijará sus destinos, hasta ahora inciertos y vacilantes; y el pueblo que no está al alcance de los cálculos presiente también, con su instinto maravilloso, la hora de la tempestad y sus esperanzas por el desenlace de la escena que pasa a la vista de todos. De este modo, la sociedad entera asiste en estos días a la representación de este vasto y complicado drama, en el que se presentan la ambición y las pasiones más egoístas, mal cubiertas con mentiras y transparentes máscaras; en el que se ve a los intereses que dividen a la Nación, luchando los unos con los otros en un combate silencioso, pero de muerte; y en el que, en fin, todas las teorías, todos los deseos, todas las esperanzas, se disputan el triunfo que decidirá nuestra suerte

MARIANO OTERO¹

En 1842, un joven abogado de 24 años, Mariano Otero, analizaba la coyuntura mexicana, que la sociedad tenía que interpretar sin mayores elementos que su “instinto maravilloso”. Más de un siglo y medio después, con una gran cantidad de instrumentos para que el ciudadano se informe, a través de un mecanismo que facilita la representación y la decisión de una comunidad sobre su destino, la sensación popular sigue siendo la misma.

¹ Mariano Otero, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana (1842)*, México, Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional, 1986, p. 41.

La democracia llegó para quedarse. Por lo menos eso afirman quienes se regodean al utilizarla como discurso político. Pero una democracia cuyos instrumentos institucionales y procesos de acción y renovación no operan eficientemente puede, también, desviar la vida del país y conducirla al retroceso. En las últimas décadas del siglo xx, la certeza de la democracia inspiró a la sociedad civil a asumir el reto de sumarse a la responsabilidad de construirla, de alcanzarla. Países donde el militarismo o el autoritarismo prevalecieron por décadas, vieron arribar la democracia con un halo de esperanza. La apuesta de la sociedad, entonces, fue asumirla en el camino a las urnas y llevar nuevas opciones al gobierno.

La democracia vino acompañada de procesos de interacción y renovación que incluyeron reformas legislativas, consolidación de instituciones para la protección del voto ciudadano, para la libre expresión de las ideas, para garantizar la responsabilidad de la función pública a través de mecanismos de coerción y de ejercicio de la responsabilidad administrativa. En resumen, de transparencia.

El ciudadano cuenta hoy con una forma de ejercer gobierno para que éste sea preciso, honesto y claro: la transparencia, que es la ventana a través de la cual podemos conocer a los servidores públicos, su vida institucional, el desempeño de sus responsabilidades, facilitando con ello vigilar su comportamiento administrativo y garantizando que los recursos del Estado no sean desaprovechados, usados ineficientemente o desviados a fines personales.

Cierto es también, sin embargo, que junto a esa oportunidad de ejercer su derecho a conocer y demandar el adecuado comportamiento de sus autoridades e instituciones públicas, el ciudadano aun no se reconoce en tales mecanismos para hacer uso efectivo de ellos. El reto consiste en asumir, con conocimiento de causa, la posibilidad de que esta herramienta sea una pieza indispensable de control del poder público, como es su función.

Más allá de la labor de educación que el Instituto Federal Electoral (IFE), los institutos estatales y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) realizan para promover los derechos y obligaciones políticas ciudadanas, son aún muchos los círculos de la sociedad en los que este mensaje no permea. Los partidos, con la expresa responsabilidad jurídica que el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) les impone, han sabido usar los recursos que se destinan a la discusión y actualización ciudadanas de los asuntos democráticos para convertirlos, esencialmente, en apartados que sirven para la capacitación electoral de sus cuadros, sin promover al desarrollo democrático de México.

Requerimos una ciudadanía que plantee su participación real en la vida en democracia, algo que va más allá de la actividad de registro electoral y participación con el voto. Debe asumir, sin cortapisas, el cumplimiento integral de su responsabilidad al revisarse en los actos de la sociedad, haciendo de su comportamiento un ejemplo, un grano de arena del reloj que marca el ritmo de una comunidad corresponsable y justa.

Al tiempo que la ciudadanía se asoma a la ventana de la transparencia, debe dar un vistazo al espejo de su entorno para saber reconocerse en el espacio vital que representan su familia, su comunidad, su trabajo, su ciudad.

Ya en el pasado, nuestra historia ha dado muestra del peso que una declaración pública, inesperada y abierta, ha tenido en la construcción de nuestra vida política. Una de las más famosas es la que el octogenario presidente Porfirio Díaz, con 30 años en el poder, protagonizó al afirmar durante una entrevista realizada por el periodista estadounidense James Creelman, publicada en 1908 en la revista *Pearson's Magazine*: “He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin

interferir con el progreso del país. Creo que finalmente ha llegado ese día”.² El país conocía de las inequidades, de los abusos del poder. Sin embargo, es esta entrevista la que provoca la iniciativa de ciertos sectores de la población mexicana para tomar cartas en el asunto. En una carta dirigida al presidente Díaz el 2 de febrero de 1909, Francisco I. Madero le cuestiona:

Si sus declaraciones a Creelman fueron sinceras –cosa que Madero no cree por haber ya hecho pública la primera edición de su famoso libro “La sucesión presidencial en 1910”–³ si es cierto que usted juzga que el país está apto para la democracia y, comprendiendo los peligros que amenazan a la patria con la prolongación del absolutismo, desea dejar por sucesor a la ley, entonces tendrá que crecerse, elevándose por encima de las banderías políticas y declarándose encarnación de la patria. En este último caso, todo su prestigio, todo el poder de que la nación lo ha revestido, lo pondrá al servicio de los verdaderos intereses del pueblo [...]. Si tal es su intención, [...] hágalo saber a la nación del modo más digno de ella y de usted mismo: por medio de los hechos”.⁴

Díaz tendría apenas unos meses más de gobierno, para poder celebrar el centenario de la Independencia y firmar su renuncia al poder, mientras que la Revolución Mexicana, en su víspera, ganaba un abanderado.

² *Entrevista Díaz-Creelman*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (Cuadernos del Instituto de Historia, serie documental núm. 2), traducción al español por Mario Julio del Campo, México, 1963, edición agotada, ubicada en la página electrónica http://200.39.200.70/zapata/bibliografía/indices/entrevista_diaz_creelman01.html

³ “No comprendemos por qué circunstancias el general Díaz se obstina en proseguir con su misma política de absolutismo, y a la vez hace por conducto de Creelman declaraciones solemnes afirmando que el pueblo mexicano está apto para la democracia. Si estas declaraciones hubieran sido sinceras, ya era tiempo de haber permitido que en los estados y en los municipios, se efectuaron elecciones; pero hemos visto lo contrario...” (Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial de 1910*, México, Clío, 1994, p. 70).

⁴ Francisco I. Madero, *op. cit.*, p. 79.

PRIMERO FUE EL MECANISMO: LA DEMOCRACIA

México es un país democrático. La afirmación por sí misma conlleva al reconocimiento del modelo de gobierno al que hemos apostado. Se basa esencialmente en el consenso social, que es la garantía para asegurar el liderazgo de su gobierno. Mientras unos afirman que la confianza expresada en las urnas permanece inamovible de forma natural; otros le conceden al compromiso ciudadano fechas de caducidad que se van renovando permanentemente, medidas a través de los resultados o la confianza que siguen depositando en quien ejerce el poder público. Lo vital, para su ejercicio de gobierno, es preservar dicho consenso. “O la democracia se construye sobre el consenso de la población –afirma el periodista español Juan Luis Cebrián–, o se convertirá en una mera apariencia, en una simulación, en un engaño.”⁵

Una vez asumido el compromiso democrático, no hay vuelta atrás. La sociedad está en posición de demandar, en el proceso de construcción de su vida en comunidad, más y mejores opciones de participación que aseguren resultados. Y el poder público, en la misión de cumplir su papel, vigilando que éste se cumpla adecuadamente.

Lo que se pone en entredicho al no atender a esta premisa es, más allá del prestigio político que se evapora de manera regular con una volátil coyuntura, la credibilidad de los actores involucrados, que afecta el valor de la toma de decisiones y, con ésta, la gobernabilidad. “La consolidación democrática está en riesgo si la opinión pública y los liderazgos sociales desconfían de los partidos o si éstos dependen de individuos,

⁵ Juan Luis Cebrián, *El fundamentalismo democrático*, España, Aguilar, Altea, Taurus, Alfabuara (Pensamiento), 2003, p. 28.

corporaciones o grupos de interés que manejan agendas poco receptivas a las exigencias ciudadanas y alejadas del escrutinio público”.⁶

Para los mexicanos de esta nueva generación, las luchas democráticas parecen una parte referencial de la historia mexicana del siglo pasado, y nada más. Sin embargo, cada suceso en el que se confrontaron la sociedad y el poder, estableció márgenes de acción y la regeneración de argumentaciones que condujeron a una decisión inaplazable: caminar hacia la democracia electoral y abrir mayores espacios para una sociedad que venía empujando con propuestas y con demandas, en la búsqueda del cambio político que hoy se pregona.

La sociedad mexicana, inmersa en una dinámica global irrepetible, atestiguó en las últimas décadas del siglo xx drásticos acontecimientos que la impulsaron a demandar una transformación de los acuerdos políticos, de las visiones de representación nacional, de la atención a causas sentidas y significativas que hasta entonces no habían sido tomadas en cuenta. En esta cadena de sucesos, podemos contar los siguientes:

Primero. Las revoluciones sociales que sacudieron a los países latinoamericanos y modificaron las condiciones de estratificación social existentes. La generación de nuevas formas e identidades políticas aplicó, en estos casos, para hacer que grupos de minoritaria influencia en el poder público tomaran el mando, y que otros, que antes tenían el absoluto control del poder, aprendieran a compartirlo hasta que pudieran recuperarlo.

Segundo. Las circunstancias que tras las dos guerras mundiales obligaron a severas recesiones y empujaron a la sociedad a reagruparse en

⁶ Luis Carlos Ugalde, *Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México*, conferencia magistral en la inauguración del Seminario Internacional “Perspectivas para la consolidación democrática en México”, celebrado en la ciudad de Zacatecas el 2 de abril de 2004, en la página electrónica del IFE: www.ife.org.mx

torno al orden económico, priorizándolo sobre las demandas sociales de una amplia población desprotegida que quedó relegada.

Tercero. Las condiciones en que los países latinoamericanos buscan en el poder económico transnacional nuevas formas de acceder a recursos y tecnologías que, de otra manera, no obtendrían, obligándolos a aceptar de los grandes intereses económicos presiones que ponen en riesgo recursos no renovables y certeza patrimonial nacional. Intereses que, además, abren una nueva brecha de luchas intestinas que en muchos casos es superior a las fuerzas de la sociedad que involucran.

Cuarto. Las conflagraciones en Corea y Vietnam, los golpes de Estado, las guerras civiles y las guerrillas latinoamericanas, las crecientes diferencias económicas entre las naciones, el imperialismo inacabado y las nuevas reglas de la contienda económica global, entonces hemisférica y unipolar, hablan de crecimiento y desarrollo y, paradójicamente, de profunda inconformidad, pobreza y desigualdad.

Quinto. La sociedad global convierte la decepción generalizada en demandas específicas, a partir de las cuales surgen organizaciones de la sociedad civil, que buscan favorecer el desarrollo de políticas o tareas públicas y privadas que garanticen la satisfacción de estas inquietudes, a pesar de la inercia negativa para la solución de estos problemas del Estado.

Sexto. Viene la época de crisis integral: valores sociales y políticos, condiciones sociales, crecimiento económico y, sobre todo, una grave crisis institucional que pone a prueba a los gobiernos y a los servidores públicos, a los partidos políticos y a los políticos, a las iglesias, a la academia y la cultura en general, a los sindicatos y a la vida interna de las familias.

Una crisis tan profunda que obliga a los individuos a tomar definiciones precisas sobre qué recuperar del pasado y qué aceptar del presente para ver hacia el futuro; que saca a las calles a los trabajadores, los estudiantes y las amas de casa, y obliga a los medios de comunicación a to-

mar posiciones de mayor envergadura, con una clara línea de definición social y política.

Esta crisis, agravada, vio en la inacción del gobierno durante los sismos de 1985 en México la coyuntura para volcar a las calles a la sociedad que, buscando el rescate y la organización comunitaria, dejó muy atrás, inmóvil, a la autoridad.

Séptimo. La crisis de las crisis, financiera y política, prevaleció hasta la década pasada y se acompañó de una nueva visión tecnológica que impuso nuevos retos a la sociedad. Una cauda de información en todos los órdenes, que hace a la ciudadanía más informada y, curiosamente, menos apta para tomar decisiones. La paradoja es que, con mayor capacidad de acceder a la información, no necesariamente se cuenta con mayor avidez por conocerla y utilizarla en su favor. Ello se hace evidente cuando la participación social se dirige menos a involucrarse en los asuntos públicos, y más a enfocar sus energías en la solución de sus preocupaciones más cercanas, más íntimas, por sus propios medios.

Octavo. La unipolaridad política envuelve al mundo en un sentimiento de victoria respecto a la democracia y empuja a la sociedad a cuestionar con más rigor e involucrarse más en los asuntos públicos. Los grandes temas –el terrorismo, el narcotráfico, la migración, el agua, el cambio climático, entre otros– se convierten en verdaderos temas globales de los que no podemos estar aislados. La confrontación de la sociedad organizada, primero pacífica, ahora se radicaliza ante la ausencia de posibilidades para el diálogo. Ello empuja a diversos foros multilaterales a abrir mesas de reflexión y debate donde la sociedad civil es involucrada en la generación de políticas públicas.

Ante todo ello, el ejercicio de una “nueva” voluntad democrática se convierte en el paradigma de esta vorágine de acontecimientos que provocan un cambio de actitud y un cambio de brújula ciudadana. Los elec-

tores en México optan en 1997 por una mayoría no priista para dirigir la Cámara de Diputados y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) para gobernar por primera vez el Distrito Federal. Este hecho se vuelve, para el ciudadano, el eslabón perdido del ejercicio democrático contemporáneo; a partir de esta experiencia, las posibilidades de crecer en democracia son percibidas como palpables y concretas para poder decidir sobre qué gobierno y quién gobierna.

Sin embargo, la experiencia electoral no ha sido suficiente para abrir brecha en la expresión ciudadana. Las instituciones públicas y los partidos políticos no hicieron su tarea. Dejaron a la deriva a la ciudadanía, y la convirtieron en una masa inerte que tendría sólo cada tres años la oportunidad de tomar una decisión, una sola, que definiera el resto de la vida democrática de México.

Fue más sencillo, en este proceso –según ellos–, erigirse en verdaderos intérpretes de la voluntad ciudadana que difundir la importancia de sus derechos civiles y políticos, haciendo cuesta arriba el que nuevamente, al alba de una elección federal, la ciudadanía tuviera una opinión clara de su peso social electoral y de la dimensión de su voz en el contexto político. El comportamiento electoral en los estados fue difuso, pues dependía aún de las fuerzas internas, de los grupos de poder y de los intereses políticos. La lectura de la vida en democracia dentro del país, salvo casos excepcionales, tardaría un poco más en albergar un espacio natural para las ciudadanas y los ciudadanos que seguían aguardando, en una fila interminable, su oportunidad.

Desperdiciar el proceso de transición alcanzado, al no modificar la relación ciudadana con el poder y no establecer mecanismos de rendición de cuentas seguros y confiables, además de contar con autoridades irreprochables en el ámbito electoral, retrasó el arribo de un cambio que represente cumplimiento, más allá de una modalidad cosmética de la vida

política mexicana. La consolidación de las figuras de instituto electoral y tribunal electoral vinieron a cumplir con gran dignidad esta expectativa, generando un alto nivel de confianza en una elección tan complicada –por lo que representaba en el proceso democrático– como la de 2000.

La población aspiraba a que, de la noche a la mañana, las cosas cambiaran al trocar la denominación y los colores de un partido en el poder por los de otros. Lo cierto es que, según concluye Cebrián,

un recambio en el poder, una crisis gubernamental, la formación de un nuevo gabinete, no constituyen una transición. Al revés: los protagonistas de las dos etapas vitales que un fenómeno de transición encadena son con frecuencia los mismos, gente que participa de una ambivalencia de criterios, y que experimenta una verdadera agonía interior entre dos mundos diferentes y encontrados que intentan sobrevivir en su espíritu.⁷

Para lograrlo, ejercer la política es el primer requisito del proceso democrático. Los derechos cívicos y políticos ciudadanos garantizan no sólo la posibilidad de votar, sino además la de ser votado, de sumarse a la vida partidaria, de ser parte de la toma de decisiones. Ejercer la política permite la seguridad de expresar libremente las ideas y, además, de manifestarse organizadamente como parte de una expresión social o política que busca cauce a sus preocupaciones más sentidas y que orienta su inquietud con propuestas y acciones directas. La política facilita la posibilidad de que voluntades diversas se sumen en una causa concreta y que ésta pueda verse reflejada en el ejercicio de un poder, menor o mayor, que represente a esa expresión en el entorno social en que se desenvuelve el elector.

⁷ Juan Luis Cebrián, *op. cit.*, p. 49.

Lo cierto es que, hoy en día, la política y su representación han entrado en un grave periodo de crisis que sumerge a la ciudadanía en una profunda inquietud y la conduce directamente a la apatía. Los políticos, al no modificar su comportamiento –altamente criticado por opaco y deshonesto–, ni su discurso, adaptándolos a las nuevas condiciones y necesidades de la sociedad, no alcanzan a transmitir adecuadamente su voluntad de cumplir y representar a la ciudadanía, expresada en documentos básicos y en ofertas de campaña. Si a ello agregamos el secretismo con el que se actúa en la política, para los ciudadanos lo que prevalece es la desconfianza.

La democracia, entonces, se convierte en una expresión pedagógica, gracias a la cual sus actores principales “han de saber movilizar a la opinión pública sin despeñarse por la sima del populismo, y esforzándose en instaurar reglas que tutelen el disfrute de la libertad.”⁸ La democracia mexicana, en el grado de avance institucional que tiene ahora, debe ser una democracia que no dude, que no simule, que genere confianza, que se conduzca con la apertura necesaria para hacer que el ciudadano se sienta integrado al desarrollo nacional, entendiendo plenamente las tareas por cumplir y los retos a enfrentar.

Se puede afirmar que la democracia disfruta actualmente de uno de sus periodos de mayor esplendor. No sólo ha incrementado considerablemente el número de gobiernos elegidos por ciudadanos [...], sino que en nuestro entorno [los países desarrollados] es posible sostener rotundamente que los políticos reciben por parte del público y de los medios de comunicación un trato menos deferente y acrítico que quizá en ninguna otra época. Los go-

⁸ *Ibid*, pp. 127-128.

biernos y sus secretos están cada vez más expuestos al escrutinio democrático. Existen importantes movimientos que demandan, a menudo con éxito, un gobierno más abierto y reformas constitucionales con objeto de que los gobiernos deban responder en mayor medida ante el público.⁹

Con el fin de satisfacer estas preocupaciones, los políticos intentan descifrar al electorado para expresar sus propuestas en el lenguaje y con las palabras de los ciudadanos que pretenden representar. Su preocupación los lleva incluso a buscar todos los medios a su alcance para lograrlo. Describe Colin Crouch:

No cabe duda de que la calidad democrática ha experimentado un avance por el hecho de que los políticos estén en la actualidad más atemorizados de lo que estuvieron sus predecesores a la hora de confeccionar la agenda política, y de que prefieran determinarla en su mayor parte a partir de los resultados arrojados por técnicas de investigación de mercado y por encuestas de opinión.¹⁰

La paradoja de los políticos de hoy –concluye demoledoramente Crouch en su *Posdemocracia*–, que empuja a la clase política a “evitar que la masa de los ciudadanos se implique activamente en la investigación de sus secretos, en la organización de actividades de oposición y en la contestación al férreo control ejercitado por la elipse político-empresarial”.¹¹ Pero, al mismo tiempo, buscan su apoyo, evitando el desdén en las urnas como una evidencia de la duda y el rechazo que produce su

⁹ Colin Crouch, *Posdemocracia*, México, Ediciones Taurus (Pensamiento), 2004, p. 25.

¹⁰ *Ibid*, pp. 25-26.

¹¹ *Loc. cit.*

falta de acción transparente en la vida de la comunidad que pretende representar. “La solución que contempla pasa por encontrar el medio de promover al máximo el nivel de participación mínima.”¹²

Esta aseveración, así como la experiencia cotidiana del ejercicio político, conducen a una pregunta: ¿por qué la visión partidaria o la visión administrativa se alejan cada vez más de la ciudadanía? La creciente insatisfacción, que conduce a la apatía y al desinterés, pone en riesgo la democracia y, especialmente, el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano. La distancia entre actores es, además, una línea divisoria, una frontera entre la aspiración y los resultados esperados. Es una marca que puede, con un movimiento brusco, tornarse en cicatriz.

El juez Baltasar Garzón, tras una efímera y mala experiencia electoral al acompañar al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en la década de los noventa, afirma: “Es esencial recuperar la confianza de los ciudadanos en la función pública. Día tras día los ciudadanos constatamos la acumulación de dificultades poco, mal o nunca resueltas [y] se abre paso a la idea de que las soluciones escapan a los responsables políticos.”¹³

En su experiencia, la falta de un ejercicio abierto en la comunicación política del ejercicio de gobierno es una de las causales principales. “La acción de los medios de comunicación y el mayor nivel de exigencias y conocimientos de los ciudadanos han desacralizado la función política, algunos de cuyos fallos aparecen a plena luz.” No tener una adecuada vinculación con el ciudadano convierte al actor político en causa de recelo, y al elector en escéptico. “Sólo moderadamente creemos en la palabra de los responsables políticos que ha provocado el resentimiento de

¹² *Ibid*, p. 155.

¹³ Baltasar Garzón, *Un mundo sin miedo*, España, Plaza y Janés, 2005, p. 120.

los ciudadanos. Estos lamentables hechos individuales están nutriendo su resentimiento, y es que en democracia la confianza es la garantía del sistema y una muestra de eficacia.”¹⁴ La confianza la produce la credibilidad, y ésta se nutre de información, de acciones y de resultados.

La democracia, buscando renovar su expresión, en la nueva coyuntura política se caracteriza por una “dedicación a la transparencia”,¹⁵ cuya tutela no puede tener otro responsable que el ciudadano, ya que está dirigida a servirle y enfocada a ser utilizada para su beneficio. Es necesario, sin embargo, crear una cultura de la transparencia que fortalezca la vinculación corresponsable entre los ciudadanos y las autoridades e instituciones que los representan.

DESPUÉS, UNA VENTANA PARA ATESTIGUARLO TODO: LA TRANSPARENCIA

La experiencia muestra que la democracia tiene muchos enemigos. El abstencionismo, la intolerancia, el autoritarismo, son algunos. Sin embargo, la democracia puede ser su peor contrincante, al no avanzar en el desarrollo de controles y vínculos que “garanticen el equilibrio del poder y la autonomía de los individuos frente a las exigencias de la colectividad.”¹⁶

La transparencia se convierte en una ventana, desde la cual pueden asomarse los ciudadanos a las entrañas de una construcción de la que, generalmente, apenas si se conoce la fachada. La política debe dejar de ser esa fachada, para ser una casa, un espacio de deliberación y participa-

¹⁴ Baltasar Garzón, *op. cit.*, pp. 120-121.

¹⁵ Transparencia Internacional, *Libro de consulta 2000*, resumen ejecutivo, en www.transparency.org

¹⁶ Juan Luis Cebrián, *op. cit.*, p. 163.

ción para el ciudadano, dejando a un lado los temores de los viejos dueños absolutos de la política, los partidos, quienes hicieron de la secrecía en la toma de decisiones de los asuntos públicos un mérito.

Una sociedad que no ha vivido en la democracia y para la cual la transparencia se convierte en un fantasma, requiere un liderazgo confiable que otorgue al cambio político la credibilidad que requiere para salir adelante. Sin duda, una de las más duras pruebas experimentadas en el mundo sobre este empeño ha sido la *perestroika*,¹⁷ promovida por el líder soviético Mijail Gorbachev en la Unión Soviética en la década de los ochenta.

En su libro *Perestroika, nuevas ideas para mi país y el mundo*, el líder soviético expone los retos y obstáculos que enfrentó el cambio democrático en su país y, de manera particular, la propuesta que la *glasnost* —el ejercicio de transparencia más ambicioso del que tenga memoria una entidad política cerrada— representaba. Afirma en su libro:

Queremos más apertura en los asuntos públicos en cada esfera de la vida. La gente debe de saber qué es bueno y también qué es malo, para poder multiplicar lo bueno y combatir lo malo. [...] Como nunca antes, necesitamos que no haya rincones oscuros, donde el moho pueda reaparecer y en donde todo aquello contra lo que hemos iniciado una resuelta lucha pueda empezar a acumularse.¹⁸

¹⁷ Esta palabra, proveniente del ruso y que significa “reestructuración”, refiere al proceso a fondo que Gorbachev se propuso llevar a cabo durante su gestión como cabeza del gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

¹⁸ Mijail Gorbachev, *Perestroika, nuevas ideas para mi país y el mundo*, México, Diana, 1987, p. 84.

La *glasnost* se convirtió en instrumento fundamental para un proceso de radical transformación política y social, que buscaba hacer comprender a la gente que el esfuerzo propuesto por su gobierno tenía un rumbo preciso para lograr que participara conscientemente en la tarea de reestructuración. La reacción, de acuerdo con el propio Gorbachev, fue satisfactoria. En una sociedad donde el secretismo era sustantivo, la gente finalmente le había

tomado el gusto a la *glasnost*. Y no solamente por su natural deseo de saber qué es lo que sucede y quién hace tal o cual cosa. La gente cada vez se convence más de que la *glasnost* es una forma efectiva de control público de las actividades de todos los cuerpos gubernamentales, sin excepción, y una poderosa palanca para corregir las equivocaciones.¹⁹

Ello permitiría, en la lógica del líder soviético, no sólo saber la verdad, sino actuar gracias al conocimiento, ganando terreno a la pasividad e indiferencia ciudadanas. “Naturalmente –concluye– no basta con saber y decir la verdad. Actuar con el conocimiento de la verdad y con discernimiento es el asunto principal.”²⁰

La transparencia confronta al gobernante buscando abatir la opacidad, sin poner en riesgo el ejercicio del poder, al reconocer el valor intrínseco del secreto de Estado. El ex presidente francés Valéry Giscard D’Estaing reconoce en sus memorias políticas:

La opinión pública está convencida de que los dirigentes del mundo retienen un considerable número de informaciones confidenciales y que están conti-

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ *Loc. cit.*

nuamente alimentados por sus servicios de información con secretos explosivos que les permiten “contener” a unos y contrarrestar la acción de otros. La experiencia que he vivido me lleva a conclusiones más modestas.²¹

Lo cierto es que no todo lo que ejecuta el gobierno representa un secreto estratégico. La transparencia obliga a un comportamiento ejemplar que no ponga en riesgo la credibilidad del liderazgo y el apoyo popular que requiere para gobernar ordenadamente. “Por eso –escribe el líder alemán Helmut Schmidt–, tras el asunto Lewinsky, a Bill Clinton no le valieron sus casi diarias apariciones en televisión para restablecer su credibilidad.” El riesgo, subraya, es muy alto porque “cuando no hay liderazgo, hay vía expedita para los demagogos, las sectas políticas, los partidos minúsculos, el fundamentalismo e incluso el terrorismo antidemocrático”.²²

México ha padecido los males de la corrupción por décadas. La falta de transparencia ha sido un obstáculo. Aún hoy, los funcionarios mexicanos no admiten las evidencias de una corrupción que abarca todos los niveles de la administración y penetra en la epidermis social de manera directa. La grave situación de las desviaciones administrativas ha sido un espléndido recurso discursivo –aprovechado por los gobiernos y los partidos en sus más diversas formas–, que ha quedado sólo en eso y ha perdido en la confianza de la gente su oportunidad de ratificar consensos. Se afirma inclusive que, para que el sistema funcione, la corrupción es el “lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren y el engrudo, que sella las alianzas políticas”.²³

²¹ Valery Giscard d'Estaing, *El poder y la vida*, España, El País-Aguilar, 1988, p. 133.

²² Helmut Schmidt, *La autoafirmación de Europa, perspectivas para el siglo XXI*, España, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2002, p. 191.

²³ Alan Riding, *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz-

Frente a la corrupción, por décadas se intentaron en el ejercicio del poder muchas fórmulas que garantizaran la ética gubernamental y condujeran al buen gobierno. No hemos sido nuevos en este esfuerzo, aunque los resultados se hayan mostrado, en los hechos, insatisfactorios.

Un ejemplo basta. Entre 1925 y 1929, el Partido Socialista Fronterizo asentado en el gobierno de Tamaulipas, encabezado por Emilio Portes Gil, constituyó

un código de conducta gubernamental, con los siguientes postulados básicos:

- I. Los funcionarios son servidores de la comunidad.
- II. Los funcionarios del Estado deben tratar al público con toda atención, cortesía y respeto.
- III. La vida pública y privada de los servidores del Estado debe ser un ejemplo para el pueblo.
- IV. A los funcionarios públicos les está terminantemente prohibido dedicarse a actividades o negocios lucrativos, debiendo vivir única y exclusivamente de los emolumentos que el Estado les pague por sus servicios.
- V. El funcionario público debe ser tolerante y su proceder en el desempeño de sus funciones, de absoluto respeto a las leyes.
- VI. Es deber ineludible de las autoridades del Estado velar siempre por el bien común y mostrarse incansables en la prestación del servicio.
- VII. Las autoridades deben tener como norma el respeto a los derechos de sus gobernados y combatir, por cuantos medios estén a su alcance, las inmoralidades en que incurran los servidores del gobierno en el desempeño de sus funciones.
- VIII. Todos los ciudadanos de Tamaulipas tienen la obligación de denunciar

ante el superior jerárquico los abusos que cometan los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

- ix. El poder público debe ejercitarse siempre con mesura y los mandatarios del pueblo tienen la obligación de impartir amplia y cumplida justicia a sus gobernados.
- x. Las organizaciones obrera y campesina de Tamaulipas deben velar para que los funcionarios públicos cumplan estrictamente con sus deberes y exigir a sus representantes el cumplimiento del programa social de la Revolución Mexicana.²⁴

La política se reconocía en los vicios generados dentro de la política misma y buscaba mecanismos que permitieran brindar a la sociedad garantías de honestidad en la gestión pública. Sin embargo, la corrupción se convirtió, más y más, en una costumbre, así como en un agravio del que mucho se habla y contra el cual poco se actúa.

Tras dos sexenios demoleedores por los altos índices de corrupción de los principales actores de la administración pública, Miguel de la Madrid, candidato priista a la Presidencia de la República, impulsa un lema sustantivo de campaña: “la renovación moral de la sociedad”, una de sus siete tesis de acción política y una de las que le granjeó más afinidades con el electorado y le brindó, en buena medida, una votación masiva. La coyuntura era propicia para llevar adelante una gran cantidad de propuestas de reforma legal e innovación administrativa, las cuales abarcaron desde la incorporación de un título constitucional dedicado a la responsabilidad de los servidores públicos, hasta la consolidación de una nueva unidad administrativa dedicada al combate a la corrupción gubernamental, la Secretaría de la Contraloría General

²⁴ Emilio Portes Gil, *La crisis política de la Revolución y la próxima elección presidencial*, México, Botas, 1957, pp. 56-57.

de la Federación. “Era –escribió Enrique Krauze– el momento de actuar jurídicamente contra los ex presidentes y abrir el sistema político, pero De la Madrid tomó la tímida opción de volver al ejemplo de Ruiz Cortines. No era suficiente.”²⁵

Lo cierto es que su discurso de campaña era contundente al buscar mayor responsabilidad de todos los sectores sociales en la consolidación de una nueva moral y aceptar abierta y públicamente que la corrupción del sector público era, por mucho, “la forma más intolerable de inmoralidad social”.²⁶ Reconocía que si bien la renovación moral debía ser un compromiso de todos los sectores sociales, el gobierno asumiría, bajo su mando, su propia responsabilidad, exigiendo a los altos funcionarios una conducta intachable, “pues la corrupción en niveles intermedios o inferiores era producto, en muchos casos del mal ejemplo que se da en los escalones superiores de la administración pública, ya sea federal, local o municipal”.²⁷

Pero, mientras en estas acaloradas alocuciones reiteraba que “lo que el pueblo mexicano quiere es claridad y que no haya desviación de fondos públicos”,²⁸ tiempo después, en sus memorias políticas –*Cambio de rumbo*– el ex presidente describe su percepción de entonces sobre una terrible realidad: “En verdad hay un claro deseo de venganza contra los corruptos. Temo que este ánimo se desborde. Si pongo contra la pared a personas como Hank, que gozan de gran poder, su reacción podría provo-

²⁵ Enrique Krauze, *Tarea política*, México, Tusquets editores (colección Andanzas), 2000, p. 249.

²⁶ “Crónica de la campaña electoral de Miguel de la Madrid”, en *Las razones y las obras* (8 tomos), vol. 1, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 155.

²⁷ *Ibid*, p. 156.

²⁸ *Loc. cit.*

car un ambiente de guerra civil, pues moverían toda su influencia y poder económico”.²⁹

El combate a la corrupción, que –como afirma De la Madrid– responde a intereses políticos diversos, obligó a la generación de nuevas normas e instituciones, a las cuales no responderían los actores políticos en reciprocidad a este empeño. La búsqueda de un gobierno transparente debía enfocarse a lograr los mecanismos adecuados y a institucionalizarlos. Un gobierno con verdadera transparencia representa “fundamentalmente que las cosas del poder deben ser limpias y públicas. Que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado”.³⁰

Este esfuerzo buscaba la recuperación de la confianza ciudadana en el gobierno, en sus decisiones y en su actuación pública. Cuando se logra, la autoridad cuenta con la ansiada credibilidad que fortalece su presencia. Pero, en contraparte, “reglas mal diseñadas crean privilegios y no exentan al Estado de amenazas que lo desvían de su fin último: el desarrollo del potencial de cada habitante”.³¹

Si la transparencia fracasa, la rendición de cuentas sólo evidencia el fracaso institucional y hace que el político en el poder y su partido pongan en riesgo la continuidad de su proyecto administrativo. La transparencia se vuelve un arma de dos filos que, al mismo tiempo que genera confianza, hace que ésta se pueda volver contra un ejercicio de gobierno irresponsable y ponga en peligro su presente y su futuro político.

La transparencia en la función pública es uno de los caminos que la

²⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Cambio de rumbo, testimonio de una Presidencia 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 57.

³⁰ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, FCE, 1998, p. 1001.

³¹ Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, edición del autor, 2000, pp. 40-41.

administración contemporánea internacional ha probado con éxito para combatir la corrupción. Ella permite la promoción del control y el escrutinio social permanentes a la tarea gubernativa. Entre los elementos que la avalan se encuentran el que la transparencia inhibe y sanciona, sirve de barómetro ético de una conducta social, es una fuente de control social, marca el camino a la modernización integral del Estado y, finalmente, es un factor clave para la evolución futura de la democracia.

La transparencia de la función pública requiere de una cultura y actitud en gobernantes y gobernados que la favorezca e impulse. Pero, ciertamente, se requiere mucho más que eso. La transparencia exige mandatos legales que la hagan exigible, y traduzcan este concepto en un claro derecho ciudadano y su correlativa obligación estatal.³²

Al inicio del siglo XXI, el acceso a la información fue una oferta y una tarea que la nueva administración federal ofrecía para sustentar su Agenda de Buen Gobierno, a partir seis puntos estratégicos: un gobierno que cueste menos; un gobierno de calidad; un gobierno profesional; un gobierno digital; un gobierno desregulado y, finalmente, un gobierno transparente y honesto.³³

La administración foxista se proponía, con la implementación de esta agenda, que la sociedad recuperara su confianza en el gobierno, buscando que democracia y transparencia permitieran un diálogo, amplio e informado, que propiciara un debate abierto y enriquecedor y que be-

³² Alejandro Ferreiro Y., *Corrupción, transparencia y democracia: reflexiones pertinentes a la hora actual*, en Informe núm. 128, de la página electrónica www.asuntospublicos.org

³³ Agenda presidencial de Buen Gobierno, seis puntos estratégicos, establecida por el gobierno del presidente Vicente Fox, en la página electrónica <http://www.cabin.gob.mx/ley/agenda.htm>

neficiara con la acción del gobierno a todos los sectores de la sociedad. Para lograrlo, impulsó diversos mecanismos útiles, entre los cuales la promoción de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información*, así como la consolidación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) han sido determinantes.

México busca, con ello, avanzar en los procesos de intercambio, comunicación y vinculación que el Estado requiere para estrechar sus lazos con una ciudadanía cada vez más distante, propiciando en el discurso un ejercicio de la función pública, de puertas abiertas y de cara a la sociedad.

Lo cierto es que, además de buenas intenciones, se requieren acciones que acerquen el servicio público al ciudadano, permitiendo que el servidor público cumpla eficientemente su función, al conocer con claridad sus obligaciones y atribuciones, así como los límites que la norma les impone para desempeñar con honestidad y transparencia su encargo.

FINALMENTE, UN ESPEJO QUE REFLEJE LA REALIDAD CIUDADANA

Abierta la posibilidad de ser testigo del desempeño gubernamental, el ciudadano tiene una nueva responsabilidad social y política. Diversas organizaciones de la sociedad civil se han involucrado en este proceso de acercamiento que requiere voluntad para adaptarla a su cotidianidad y compromiso para respetarla. “Si la gente no actúa para preservar su democracia, si carece de virtud cívica y compromiso con su gobierno, entonces la democracia ciertamente caerá presa del buitre de la corrupción”.³⁴

³⁴ Transparencia Internacional, *Libro de Consulta 2000*, resumen ejecutivo, en www.transparency.org

La ciudadanía organizada actúa básicamente, porque ha encontrado el esquema adecuado para hacerlo. Se ve, en el espejo del día a día, reflejada con sus preocupaciones y demandas en su entorno, encontrando el espacio en el cual desea participar y con la causa justa que desea alcanzar. En el abandono del resto de los derechos ciudadanos medianamente ejercidos o, simplemente, no ejercidos, “cada derecho ciudadano, si bien garantizado por la ley, puede ser violado por líderes incompetentes o corruptos”.³⁵ Contamos con muchos instrumentos proporcionados por la nueva generación de tecnología, en la que los medios de comunicación son fundamentales. Por ende, “la protección y la restitución de los derechos es mucho más probable cuando hay una prensa libre para denunciar a tales líderes y abrir un debate sobre su competencia”.³⁶

Las preguntas sustantivas que debemos hacernos ahora son: ¿qué tipo de ciudadanía es la que queremos?, ¿qué tipo de democracia es la que procuramos? El reto que nos obliga no puede afrontarse sólo con respuestas insertas en ordenamientos fríos que no se ejecutan. El ciudadano debe estar informado, debe asumir el compromiso y exigir uno similar a los servidores públicos. La corrupción se vence a partir de reformas graduales en el aparato burocrático que lo transparenten, pero, además, de una nueva actitud ciudadana que las haga viables.

Es indispensable, como afirma Transparencia Internacional, entendiendo los orígenes de la corrupción, transformarla en nuestras sociedades en “una empresa de ‘alto riesgo’ y ‘bajas utilidades’ (por ejemplo, aumentando el riesgo de ser detectado y las probabilidades de un castigo

³⁵ *Loc. cit.*

³⁶ *Loc. cit.*

apropiado)”.³⁷ Ello permitirá, sin duda, que al bajar la plusvalía sobreentendida de la corrupción, la ciudadanía confronte sin restricciones al gobierno, para establecer los mecanismos de cooperación y comunicación política indispensables para asegurar una adecuada rendición de cuentas.

En ese esfuerzo, organizada o no, la sociedad desempeña una función sustantiva en la definición del espacio de discusión, debate, control, supervisión y reconocimiento —en su caso— que la democracia necesita. Los ciudadanos “son actores relevantes de la democracia. Su papel es complementario al de los actores políticos tradicionales de la democracia”.³⁸

Otro de los papeles en los que la transparencia de la información es fundamental para la acción y la decisión políticas es el de brindar contenidos al debate. Los partidos siguen dominando el discurso político y orientando la discusión, que se rige en los medios y en las instancias de poder hacia aquellos temas que a sus propias cúpulas políticas interesan.

La modificación de estos contenidos va de la mano de la preocupación de los partidos por recuperar sus espacios al lado de la sociedad, de la ciudadanización de su acción social integral y del fortalecimiento de los espacios en que la sociedad se desenvuelve para vincularse con los actores políticos nacionales.

La transparencia se convierte, entonces, en un factor clave para la profundización de la democracia en México, si atendemos a los dos grandes objetivos de la transparencia: propiciar una ciudadanía más responsable e informada y fortalecer su confianza en el desempeño de las instituciones políticas al garantizar una adecuada rendición de cuentas.

³⁷ *Loc. cit.*

³⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina / Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, República Argentina, Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004, p. 185.

COMENTARIOS FINALES

Alexis de Tocqueville afirmaba en el siglo XIX:

La democracia no da al pueblo el gobierno más hábil, pero crea lo que el gobierno más hábil es a menudo incapaz de hacer: esparce por todo el cuerpo social una inquieta actividad, una fuerza abundante y una energía que no existe jamás sin ella, y que, por poco que las circunstancias sean favorables, pueden engendrar maravillas. Esas son sus verdaderas ventajas.³⁹

Esta frase ratifica que las “fórmulas mágicas” para entender y practicar la democracia no requieren sino voluntad política y participación plena.

¿A quién beneficia una democracia bien encaminada? A los ciudadanos y a su familia. ¿Quién se perjudica de un ejercicio democrático eficaz? Los muchos otros intereses que desean el control político y económico de la sociedad, a pesar de saberse ajenos o distantes a las necesidades y preocupaciones del desarrollo nacional.

La vía para encauzar la democracia es involucrar a la ciudadanía en todos los órdenes. No son ya las altas esferas las que deben enviar sus mensajes y dirigir las conciencias, porque han dejado de ser las más autorizadas para ello, y además, porque la sociedad hoy ya no lo permite. Pero hay que poner atención en los ejemplos previos que proporciona la historia sobre los intentos de llevar adelante transparencia y democracia en ciertos países. Me obliga el ejemplo del esfuerzo de la *perestroika* a evidenciar su resultado inmediato y posterior.

³⁹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 252.

Mijail Gorbachev lanza la convocatoria del cambio a la Unión Soviética, y éste produce una inercia terrible en la burocracia, un golpe de Estado fallido contra su gobierno, un resquebrajamiento de la unidad de las repúblicas soviéticas y, al mismo tiempo, crisis internas en cada una, crisis que conllevan rebeliones, persecuciones y muerte. Pasadas dos décadas, podemos afirmar que el riesgo y los peligros no fueron en vano, pero la ruta fue difícil y puso en evidencia la resistencia natural de las estructuras políticas al cambio acompañado por los ciudadanos.

No podemos correr los riesgos de aquellos apasionados de la política que, como describe Michel Crozier, “quieren que se haga soñar a los ciudadanos. Desean asombrar su espíritu y están tan bien acostumbrados a la retórica convencional que no pueden concebir otro discurso que ese que reposa sobre la agitación de los símbolos, la inflación de las palabras y la manipulación de la esperanza”.⁴⁰

La sociedad tiene que abrir la ventana hacia la realidad, cruda y difícil, que impera en la política. Y, al mismo tiempo, debe mirarse en el espejo de una realidad que mezcla los ideales a las razones para dar al ciudadano opciones ciertas y espacios concretos. Al político, en la política, le toca ahora enfrentarse al silencio y al desprecio que el ciudadano le profese mientras no exista un espacio igualitario y equitativo de representación y vinculación que los acerque nuevamente a los verdaderos tomadores de la decisión final, los electores.

¿Cuándo comprenderá el político que si los hombres se apartan de él, es porque su comportamiento megalomaniaco se torna cada vez más incon-

⁴⁰ Michel Crozier, “¿Hacia dónde debe dirigirse la política?”, en *Razones del estado: las razones y los argumentos*, México, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Perspectivas de la Modernización, t. 1), 1990, p. 15.

gruente? ¿Cuándo se dará cuenta de que sus grandes palabras y sus pequeñas frases mueven más a menudo a la risa que a la reflexión? [...] Un discurso distinto es posible: que apele a la libertad y a la responsabilidad de cada uno. Que nuestros políticos tengan la entereza de carácter de dar el ejemplo cambiándose ellos mismos y trabajando en la transformación de este estado en que [se] encuentran alineados; el resto de ciudadanos sabremos entonces cómo ir más lejos.⁴¹

El compromiso democrático de un gobierno debe ser claro, tanto en el cumplimiento de su propuesta programática electoral, como en la búsqueda de mecanismos que le aseguren conocer y actuar en los temas que la sociedad reclama en el día a día. El escenario que vivimos frente al cambio político ha sido desastroso. Los grupos de poder se han apropiado —desde el Congreso, los partidos y las instituciones de gobierno— de la agenda de los temas que se deben discutir y resolver. Una agenda que marcan sin voltear a consultar a la sociedad y sin involucrarla. Es más importante la discusión sobre el futuro de las cúpulas partidarias que las reformas estructurales; es más importante la correspondencia de diatribas y acusaciones, que la solución del grave problema de la seguridad, el empleo, la educación o cualquier otro. Es la pugna por el poder sin la opinión del poder ciudadano.

¿Cuándo será la ciudadanía la que marque la agenda? Cuando los ciudadanos hagan a un lado la vieja política que ya no es válida en los nuevos espacios democráticos y propicie, exija, que los grandes problemas nacionales se vuelquen en acciones de gobierno.

En esa tarea se involucran todos los actores y, para ella, el acceso pleno a la información de la sustancia de los temas que se deben abordar es fundamental.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 15-16.

El presidente Vicente Fox ha escrito, en un reciente artículo, que si para “los gobiernos que me antecieron la opacidad en la información era el telón de fondo para la corrupción, ahora todo se muestra y los malos manejos públicos se denuncian y se castigan”.⁴² En el desempeño público, tal y como sucedió en el pasado, una declaración se convierte en un compromiso y en una medida de peso. El gobierno de México no debe tener duda de que los ciudadanos, apoyados en los instrumentos de deliberación, consulta y supervisión con que cuentan, sabrán reconocer la honestidad y castigar las desviaciones. Las declaraciones políticas una vez más se pondrán a prueba en la próxima contienda electoral. Pero, en esta ocasión, más que nunca es tiempo ya de que el ciudadano les tome la palabra y actúe en consecuencia.

⁴² Vicente Fox Quesada, “Mi experiencia al frente del país”, *Este País*, núm. 173, México, agosto de 2005, p. 5.

LECTURAS CONSULTADAS Y RECOMENDADAS

- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, 3ª. ed., México, Cal y Arena, 2005.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna en los partidos políticos*; México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CEBRIÁN, Juan Luis, *El fundamentalismo democrático*, España, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara (Pensamiento), 2003.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno / Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, edición del autor, 2000.
- CROUCH, Colin, *Posdemocracia*, México, Taurus (Pensamiento), 2004.
- CROZIER, Michel, “¿Hacia dónde debe dirigirse la política?”, en *Razones del estado: las razones y los argumentos*, México, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Perspectivas de la Modernización, t. 1), 1990.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Entrevista Díaz-Creelman*, traducción al español por Mario Julio del Campo, México, UNAM (Cuadernos del Instituto de Historia, serie documental núm. 2), 1963, edición agotada ubicada en la página electrónica http://200.39.200.70/zapata/bibliografia/indices/entrevista_diaz_creelman01.html
- FERREIRO Y., Alejandro, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción celebrada en Durban, Sudáfrica, del 10 al 15 de octubre de 1999, en la página electrónica de

- Transparencia Internacional, www.transparency.org
- “Corrupción, transparencia y democracia: reflexiones pertinentes a la hora actual”, en Informe núm. 128, de la página electrónica www.asuntospublicos.org
- Fox Quezada, Vicente, “Mi experiencia al frente del país”, México, *Este País*, núm. 173, agosto de 2005.
- , Palabras durante la 3ª conferencia internacional de Comisionados de Acceso a la Información, Cancún (México), 21 de febrero de 2005, en la página www.presidencia.gob.mx
- GARZÓN, Baltasar, *Un mundo sin miedo*, España, Plaza y Janés, 2005.
- GISCARD D’ESTAING, Valery, *El poder y la vida*, España, El País-Aguilar, 1988.
- GORBACHEV, Mijail, *Perestroika, nuevas ideas para mi país y el mundo*, México, Diana, 1987.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, México: *transparencia y acceso a la información*, México, IFAI, 2005.
- KRAUZE, Enrique, *Tarea política*, México, Tusquets Editores (colección *Andanzas*), 2000.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Cambio de rumbo, testimonio de una Presidencia 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- “Crónica de la campaña electoral de Miguel de la Madrid”, en *Las razones y las obras* (8 tomos), vol. 1, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- MITTERAND, François y Elie Weisel, *Memoria a dos voces*, España, El País-Aguilar, 1995.
- OTERO, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana (1842)*, México, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Ideología, 1986.

- PORTES GIL, Emilio, *La crisis política de la Revolución y la próxima elección presidencial*, México, Botas, 1957.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en América Latina / Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, República Argentina, Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.
- , *La democracia en América Latina / Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Contribuciones al debate*, República Argentina, Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.
- RIDING, Alan, *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1985.
- SCHMIDT, Helmut, *La autoafirmación de Europa, perspectivas para el siglo XXI*, España, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2002.
- SCHMIDT, Samuel, *México: la nueva gobernabilidad / Una reflexión para tiempos de turbulencia*, México, Centro de Estudios de Política Comparada (Cuadernos de Metapolítica, serie México), 2005.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Libro de consulta 2000*, resumen ejecutivo, en www.transparency.org
- y UN-Habitat, *Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza global*, serie *Caja de herramientas para la gobernanza urbana*, en la página electrónica www.unhabitat-rolac.org, marzo de 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México*, en la página electrónica www.ife.org.mx, abril de 2004.
- VERGARA, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 5), 2005.

De clientes a ciudadanos

Los dilemas fiscales de la consolidación democrática

en México | *Carlos Elizondo Mayer-Serra**

En las encuestas de opinión los mexicanos manifiestan pagar muchos impuestos. Frente a otras sociedades, sin embargo, la carga fiscal es baja. Para nuestro nivel de desarrollo somos una sociedad muy desigual y con un gran número de pobres. No obstante, a la pregunta de si se prefiere pagar más impuestos para aumentar el gasto social suele haber una mayoría amplia que prefiere no hacerlo, aunque sea a costa de éste. Un porcentaje amplio de ciudadanos no cree que el gobierno gaste adecuadamente los recursos a su cargo y no hay confianza en que utilice adecuadamente ingresos adicionales.

Hemos tolerado una aguda desigualdad y amplios niveles de pobreza. Tenemos una débil integración social y los sectores más pobres han tenido poca voz. Lo que más nos une es la familia y los grupos de interés capaces de proteger sus espacios de privilegio. Hay menos ciudadanía

* Este texto utiliza algunos de los argumentos preparados para una conferencia del mismo título publicada por el Instituto Federal Electoral (IFE) en las memorias del evento.

y capacidad institucional de la que se necesita para construir los bienes públicos que el desarrollo requiere y que la democracia demanda, y existe una resistencia a asumir la responsabilidad de esta situación, incluido por supuesto el pagar impuestos.

Se esperaría que la relación fiscal entre ciudadanos y gobierno cambiara con el paso de un régimen en el que el voto ciudadano no definía quién llegaba al poder –un gobierno, además, de gasto opaco y discrecional, con bien conocidos casos de corrupción, y con rasgos clientelares y corporativos dominantes–, a un régimen en el cual el ciudadano determina quién gobierna a través de su voto. Sería esperable que ello condujera a una relación de mayor confianza entre los ciudadanos y el gobierno que eligieron, a un ejercicio del gasto más transparente y a una mayor exigencia de servicios públicos mejores y de redistribución vía el gasto público por parte de los sectores mayoritarios.

Se trata, sin embargo, de una transformación compleja que requiere vencer numerosos vicios e inercias del pasado y que implica una responsabilidad mayor de ambas partes, sociedad y gobierno. Es necesario que este último utilice los recursos públicos con mayor transparencia, eficiencia y austeridad y que la sociedad, por su parte, participe de forma más activa e informada en los asuntos públicos. Este ensayo reflexiona sobre algunos de estos dilemas.

Como da cuenta la historia de la democracia, la cuestión tributaria se encuentra en los orígenes mismos de dicho régimen político. Los parlamentos surgieron en los países europeos para negociar un punto concreto: a quién cobrar impuestos y cómo gastarlos. Ante la necesidad de tener más recursos, habitualmente por la presión de un conflicto bélico, la monarquía aceptó un espacio de negociación con sus súbditos. Éstos negociaban el tamaño y la forma de los mismos y tenían influencia en cómo se gastaban.

Por ello, en las primeras democracias el voto estaba restringido precisamente a quienes eran causantes. Ser causante era equivalente a ser ciudadano. Sólo podía ser ciudadano, ejercer el voto y participar en la política quien estaba registrado fiscalmente, y eso tenía que ser demostrado mediante la declaración de impuestos, algún tipo de ingreso comprobado o un certificado de propiedad.

Muchos de los movimientos políticos más importantes de los últimos dos siglos se relacionan con cambios en el complejo balance entre ciudadanos y gobierno que se expresa en la cantidad de impuestos que se paga, cómo se decide ello y qué se obtiene a cambio, es decir, la forma en que se gastan. Como es conocido, la revuelta de independencia de Estados Unidos, bajo la consigna de “ningún impuesto sin representación”, es paradigmática en ese sentido. Fue debido a lo que se percibió como un aumento injustificado de impuestos (para lo cual no fueron consultados, por no tener los habitantes de las colonias en América los mismos derechos políticos de quienes vivían en Gran Bretaña) que iniciaron su gesta de independencia. La propia insurrección de independencia mexicana puede interpretarse como la respuesta de las elites locales y, posteriormente, de la población en general, a un incremento brutal en la presión fiscal por parte de una corona agobiada por deudas y compromisos bélicos durante las últimas décadas del siglo XVIII.

El proceso de ampliación de la ciudadanía en las democracias europeas, de pequeños círculos de propietarios a cada vez más extensos segmentos sociales, estuvo vinculado con la necesidad de contar con numerosos contingentes de ciudadanos armados para enfrentar a los vecinos durante las dos guerras mundiales. En regímenes democráticos, la obligación de poner en riesgo la vida por la defensa de la patria era insostenible sin ampliar el sufragio; en los no democráticos, la presión excesiva sobre sus soldados propició levantamientos, como el caso de la Revolución rusa de 1917.

Impuestos sin representación pueden conducir a revueltas. Mayorías mejor representadas tienden a generar una mayor presión de gasto público y, por tanto, fiscal. Cuando los estados democráticos de la Europa de fines del siglo XIX y principios del XX fueron expandiendo el sufragio, lo hicieron junto con una ampliación correlativa de su capacidad recaudatoria, indispensable para dar a esos nuevos electores el tipo de bienes y servicios que iban demandando conforme ingresaban a la vida política mediante el voto.

El caso mexicano es distinto a la historia europea de derechos y obligaciones mutuos que se van acrecentando. El sufragio no se fue concediendo a nuevos sectores sociales paulatinamente. No es que primero los propietarios tuvieran voto y los demás no, aunque ciertamente tenían más influencia que los no propietarios. El proceso de democratización mexicana fue distinto. Nosotros tuvimos sufragio universal desde 1917 (con voto femenino a partir de 1953). Lo que ocurrió fue que ese sufragio dejó de ser un ritual confirmatorio de la voluntad presidencial operado con el apoyo de organizaciones clientelares que obtenían beneficios a cambio de ese voto, y se convirtió en un instrumento efectivo de decisión política por parte de los ciudadanos (aunque muchos de éstos siguen organizados con una lógica más de tipo clientelar). No ganamos derechos por asumir más obligaciones (como ir a la guerra), logramos que se reconociera un derecho ya existente.

En general, somos ciudadanos con pocas obligaciones.¹ El Artículo 31 de la Constitución señala cuatro obligaciones para los mexicanos: hacer que nuestros hijos reciban educación, incluida la militar; recibir

¹ Los siguientes párrafos están basados en mi artículo “Vivir sin obligaciones”, México, *Reforma*, 8 de abril de 2005.

instrucción cívica y militar para ser ciudadanos “aptos en el ejercicio” de nuestros derechos y “diestros en el manejo de las armas”; participar en la Guardia Nacional, y pagar impuestos. En las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos descritas en los Artículos 35 y 36, lo central es el derecho a votar y ser votado y, nuevamente, el tomar las armas “para la defensa de la República”. En el cumplimiento de estas obligaciones, afortunadamente, los mexicanos nos encontramos en déficit.

En casi todas las familias de Europa, Rusia, Estados Unidos y Japón, todavía sigue viva la memoria de alguno de sus miembros fallecido en las dos grandes guerras del siglo pasado, en las que todos los ciudadanos estuvieron obligados a participar. Hasta hace muy poco, todos los hombres debían servir por más de un año en un servicio militar que los separaba de su familia y los llevaba a posponer su plan de vida. En algunos casos, este compromiso podía involucrar guerras sangrientas como la de Vietnam.

Esto ha cambiado. En casi todos los países de Europa y en Estados Unidos los ejércitos están integrados por voluntarios, forma elegante de decir que con dinero se compra el servicio de jóvenes con pocas alternativas de trabajo. Esta condición de ejército de mercenarios nacionales en parte explica la baja preocupación social por los muertos y heridos en Iraq. Ya no atañe a las clases medias, mucho menos a las elites. Sólo en algunos países occidentales, como Suiza e Israel, subsiste una obligación universal para compartir la defensa de la patria.

En México, la idea de dar la vida por el Estado nos es en la práctica ajena, a pesar de la Constitución y de nuestro bélico Himno Nacional. Salvo la toma de Veracruz por la armada de Estados Unidos durante la Revolución, no hemos enfrentado una guerra exterior desde la invasión francesa en 1862. Nuestro último conflicto armado de importancia fue la Revolución, donde la matanza fue entre nosotros. El Ejército ha

servido más para el control interno y la disputa por el poder que para la protección frente al exterior. Pese al texto constitucional, nunca ha habido una verdadera obligación universal de estar entrenados para un conflicto armado; nuestros soldados fueron durante buena parte de la historia nacional prácticamente esclavos enganchados vía la leva, y ahora es un empleo mal pagado para los sectores más pobres.

Pagar impuestos es una verdadera obligación universal en las democracias establecidas. En casi todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gobierno recauda cifras cercanas o superiores a 40% del producto interno bruto (PIB). La presencia de una obligación para todos es evidente en los días previos a la entrega de la declaración impositiva. En Estados Unidos, por ejemplo, todas las noticias en televisión y en periódicos no dan cuenta de otra cosa. De la declaración impositiva se desprende un conjunto de derechos y controles. A través del sistema impositivo se pagan algunos de los subsidios y, además, sirve de información básica y confiable en, por ejemplo, las decisiones de becas o créditos.

Tampoco en este terreno tenemos una obligación universal. Presentar una declaración como persona física sigue siendo una obligación exclusiva para un grupo pequeño. Para el resto de los contribuyentes su pago es *en automático*; ya sea porque le deducen los impuestos antes de cobrar su salario o porque los paga cuando compra algún producto. En ambos casos, el causante ni se entera realmente.

Veinte por ciento de la población paga casi 75% de los impuestos federales recaudados, según un estudio de la Cámara de Diputados. Ello es en buena medida el reflejo de nuestra mala distribución del ingreso, de la gran cantidad de privilegios impositivos y de la amplia evasión. Ese dato no logra captar la inequidad horizontal, es decir, que con el mismo nivel de ingreso, los contribuyentes pueden enfrentar pagos muy

distintos, aunque el promedio de todos los mexicanos es bajo. Si sumamos todos los impuestos federales, incluido el de la gasolina, normalmente agregado erróneamente a los ingresos petroleros, los mexicanos pagamos en 2004 un poco más de 750 mil millones de pesos. Divididos entre los 104 millones de mexicanos que somos, significa alrededor de 7 300 pesos al año por persona. De ese tamaño sería nuestra obligación repartida entre todos, lo cual obviamente no sería deseable por razones de equidad, ni tampoco pagable para los sectores más pobres.

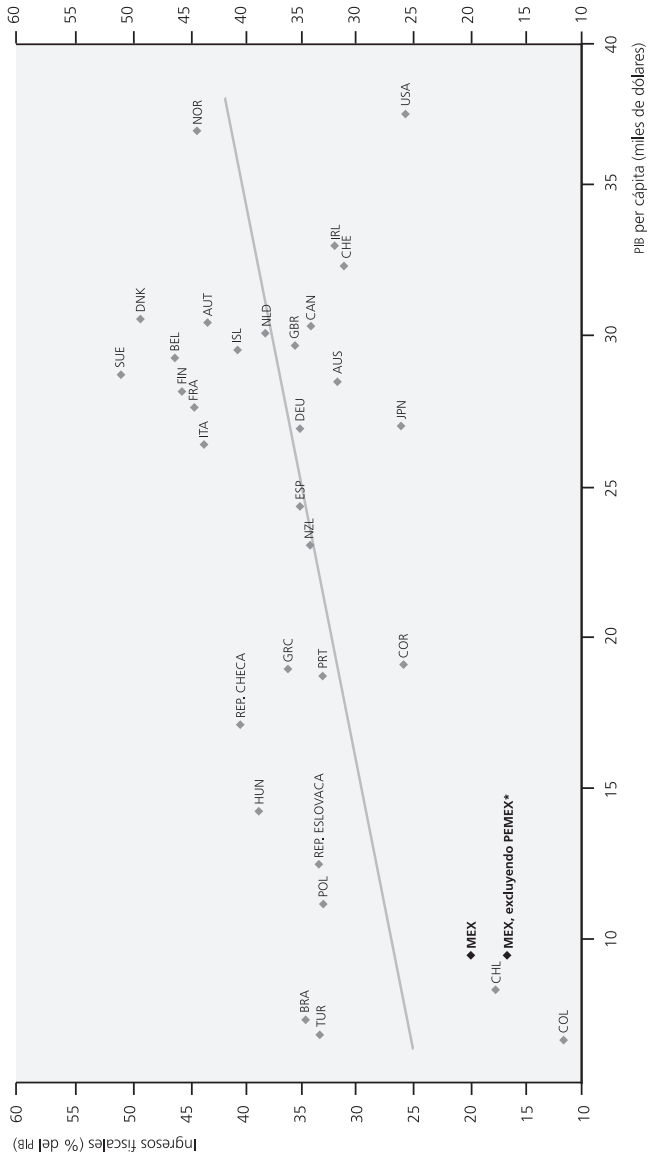
En términos de recaudación, México es uno de los países que menos recursos extrae de su población. Ello tiene una correlación importante con el PIB per cápita: cuanto más rico es un país, mayores son las posibilidades que posee para recaudar más. En nuestro caso, estamos por debajo de lo esperado. Nuestro PIB per cápita es de nivel medio, pero recaudamos como economía pobre (véase el gráfico 1).

A lo largo de las últimas dos décadas los ingresos del gobierno federal se han mantenido dentro de un rango muy estrecho, casi sin modificaciones, a pesar del cambio en el modelo económico. El país se ha transformado radicalmente y, sin embargo, los ingresos del gobierno federal ascienden más o menos a lo mismo que antes: entre 14 y 16 puntos del PIB (véase el gráfico 2).

Seguimos siendo, además, altamente dependientes del petróleo, especialmente ahora que los precios se encuentran tan elevados (véanse los gráficos 3 y 4). En ocasiones tenemos mala memoria y no nos damos cuenta de lo que ha significado para nosotros esa dependencia. Pero sería difícil exagerar la influencia que la fluctuación en los precios del petróleo ha tenido en los cambios ocurridos durante los últimos 30 años en nuestro país.

Los ingresos petroleros permiten al gobierno gastar más de lo que recauda, pero aun con dichos recursos, los ingresos totales son bajos.

Gráfico 1. Comparación entre ingresos fiscales y nivel de ingreso¹

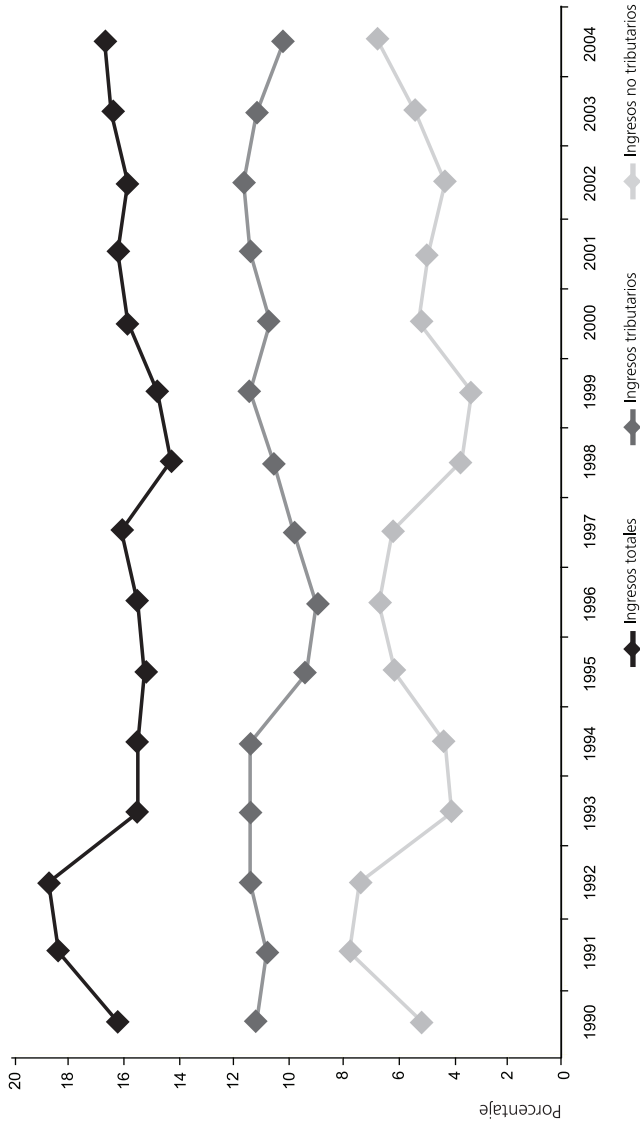


¹ Datos de 2003 o años más recientes, dependiendo de la disponibilidad, incluyendo contribuciones a la seguridad social.

* Excluyendo las contribuciones de Pemex al Gobierno Federal.

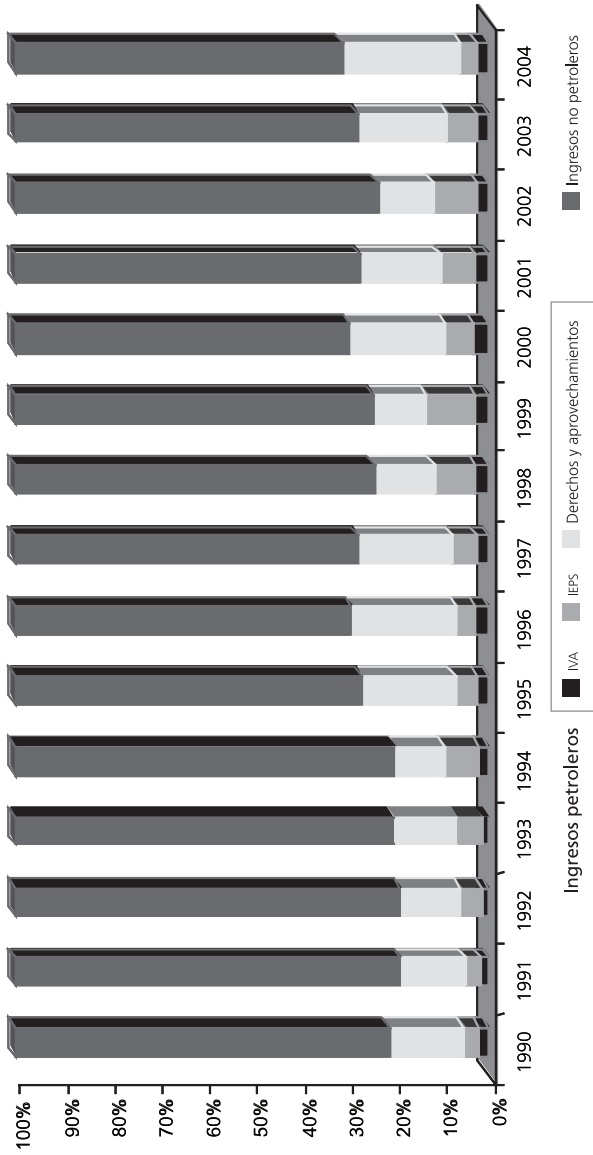
FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Economic Survey of Mexico 2005*, París, OCDE, 2005.

Gráfico 2. Evolución de los ingresos del gobierno federal (% PIB)



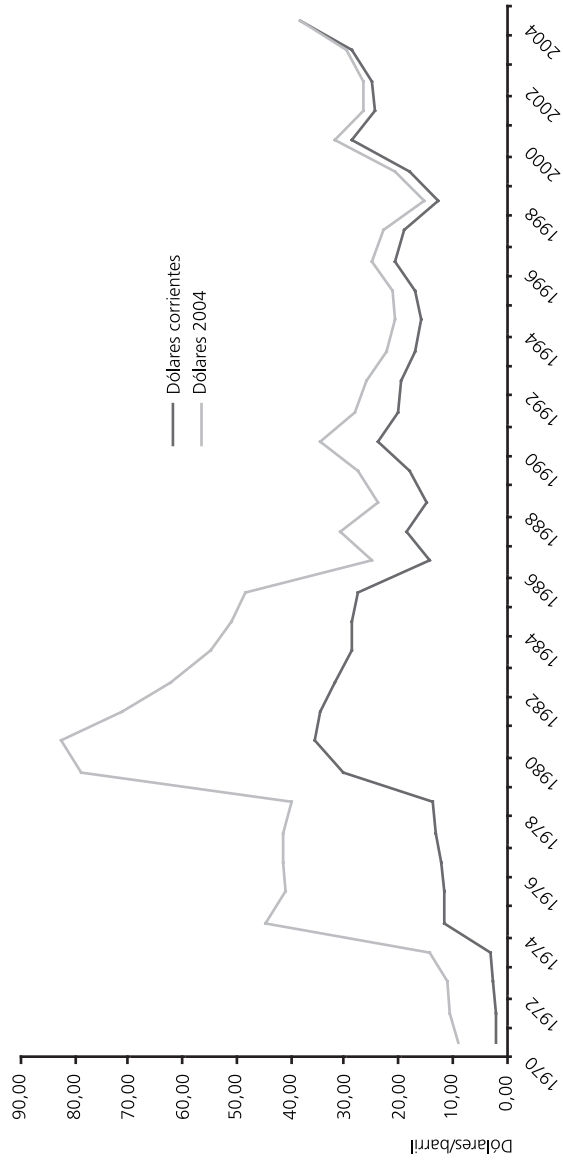
FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Quinto Informe de Gobierno 2005, México, Presidencia de la República, 2005.

Gráfico 3. Ingresos petroleros y no petroleros del sector público presupuestario (% con respecto a los ingresos totales)



FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, *Quinto Informe de Gobierno 2005*, México, Presidencia de la República, 2005.

Gráfico 4. Precios del petróleo, 1970-2004
(dólares norteamericanos)



FUENTE: BP Statistical Review of World Energy

Existen varias causas tras la limitada capacidad de cobrar impuestos del Estado mexicano. Es preciso reparar en ellas, aunque sea a vuelo de pájaro, pues en una descansa parte del problema central: cómo se vinculan ciudadanos y gobierno.

Un conjunto de causas estructurales explican la dificultad que tenemos en México para recaudar, entre las que se cuenta el enorme grado de movilidad de capital y de personas que genera nuestra frontera con Estados Unidos. Por ejemplo, hay países, como Italia o Francia, que pueden recaudar muchísimo más que nosotros en concepto de impuesto a la gasolina, aunque no sean productores de petróleo. Nosotros no podemos hacerlo debido a que tenemos una frontera con el país desarrollado que cobra los impuestos más bajos a los combustibles derivados del hidrocarburo. En cuanto el precio de la gasolina en México aumenta más que en Estados Unidos, se genera una enorme presión política en la frontera, amén de que a quienes viven cerca de la misma les resulta fácil comprar el combustible “del otro lado”. Si esto es así en impuestos al consumo, aún más compleja es la recaudación de impuestos al ingreso, en particular los de las empresas.

En segundo lugar, hay que destacar que la enorme desigualdad de México hace difícil una mayor recaudación, porque el ingreso se concentra en una minoría con recursos políticos y económicos para protegerse que, además, de por sí carga con una proporción alta de todos los impuestos.

En tercer lugar, es importante recordar el estancamiento del PIB per cápita, que también ha dificultado el aumento en la recaudación.

Sin embargo, la principal explicación de la baja recaudación es política. Se trata del arreglo corporativo y clientelar que hizo mucho más barato políticamente para el gobierno dar beneficios particulares a grupos de intereses diversos y gastar de forma dirigida, que construir verdaderos derechos para todos. Al Estado posrevolucionario le resultaba

más rentable utilizar sus recursos políticos para no gastar en derechos sociales amplios y de calidad, que invertir en la construcción de una base fiscal más grande que le permitiera garantizar los derechos de las mayorías con menos recursos.

Ejemplo de privilegios impositivos abundan. A los intelectuales, para que fueran menos críticos, se les compensaba con importantes exenciones impositivas. A los transportistas, para que ayudaran a mover electores, también se les creó un régimen fiscal especial. Incluso a algunos grupos empresariales, cuando había algún problema, se les concedían exenciones en los viejos códigos fiscales mexicanos; no por industria, sino por empresa.

Cuando el gobierno mexicano tuvo que enfrentar el ajuste al que obligó la crisis de principios de los años ochenta, efectuó un recorte monumental del gasto. Por el lado del ingreso el esfuerzo fue mucho menor. La inversión en educación declinó dramáticamente, por citar tan sólo un caso. Pero la sociedad lo soportó. Era políticamente más fácil seguir esta ruta.

En un contexto democrático en el que la alternancia en el poder supone una fractura de los controles clientelares, lo que tenemos es la aparición de ciudadanos capaces de solicitar y demandar lo que antes no pedían; aunado a la presencia de viejos actores con demandas que parecen nuevas aunque no lo son, pero que ahora ya no están bajo el control de la pirámide del poder que fue el presidencialismo mexicano. Con ello, se genera una fuerte presión de gasto para un Estado escaso de recursos que cada vez enfrenta, además, una demanda creciente por parte de estados y municipios para ejercer el gasto directamente. En el corto plazo, dicha demanda se ha podido atender gracias a los recursos excedentes del petróleo, cuyos precios se encuentran en niveles históricamente elevados, pero ello no es sostenible en el tiempo debido al previsible agotamiento

de nuestras reservas de crudo. Tampoco es un buen uso de un recurso que debiera ser gastado en inversión, pero ése es otro tema.

Un ejemplo de la mayor movilización por recursos económicos lo observamos en el sector agrario, cada vez más activo en la defensa de sus intereses. No significa que los problemas del campo mexicano hayan aparecido en 2003 porque se redujo la tarifa de algún producto de 3 a 2%. El perjuicio o el beneficio del Tratado de Libre Comercio (TLC) se efectuó durante los primeros años de vigencia de dicho instrumento. En ese momento no estallaron las protestas. Los problemas de tenencia de la tierra, de alimentación en las zonas rurales y la mortandad de los niños mexicanos que viven en el campo no sólo son problemas viejos, sino que antes eran más agudos. ¿Por qué no hubo una movilización hasta principios de año? Porque a partir del año 2000 se rompieron los mecanismos de control que antes permitían mantener de alguna manera desde el gobierno todas esas dificultades bajo control y fuera de los reflectores de la vida política nacional. El responsable directo de dichas movilizaciones no es el TLC, es el 2 de julio.

En la medida en que cerrar la frontera no es posible ni deseable (pues implicaría aumentar los precios de los alimentos que consumen los mexicanos, amén de dificultar la competitividad de todas las industrias que requieren insumos del exterior), nos quedan dos alternativas. La primera, incrementar el gasto en bienes y servicios orientados a combatir la problemática del campo y así atacar de raíz la causa del descontento que nutre las manifestaciones y protestas campesinas. La segunda, aplicar la ley y permitir manifestaciones, pero no bloqueos o tomas de edificios, con lo cual los quejosos perderán parte importante de su capacidad para presionar.

La primera implica incrementar los ingresos o sacrificar algunos gastos. La segunda es muy complicada de operar en una democracia donde

el Estado es frágil y aún poco legítimo para sancionar sin excepciones el respeto a la legalidad. Ahora bien, incluso si se adopta la primera ruta, como en la práctica se ha hecho, hay dos estrategias posibles: una, dismantelar las redes clientelares existentes con el ánimo de ir construyendo ciudadanos con derechos iguales y hacer del campo un sector realmente más productivo. Ello resulta políticamente complejo e implica reducir el porcentaje de la población que vive en el campo. La otra estrategia es utilizar estas mismas redes para subsidios que le permitan sobrevivir y la lleven de regreso de las calles al campo, fortaleciendo, incluso, las redes clientelares. Recientemente advertimos cómo el buscar un gasto público menos clientelar en el sector cañero no fue posible.

Finalmente, cabe mencionar unas palabras sobre la relación fiscal entre gobiernos locales y gobierno federal. El pacto federal estaba organizado como instrumento de control político. Prácticamente toda la recaudación era central y el gasto se decidía desde el centro casi en su totalidad. Los gobiernos locales “bien portados” recibían recursos de la Federación. Ahora ya no los obtienen como dádiva del Ejecutivo, lo hacen desde la Cámara de Diputados al elaborar el Presupuesto de Egresos.

A pesar de contar con facultades para recaudar más por sí mismos, los gobiernos prefieren no pagar el costo político de extraer más recursos a sus localidades, lo cual implica un bajo cobro de ciertos impuestos muy rentables en otros países, como el predial. Es más provechoso en términos políticos quedarse con el beneficio económico de gastar un dinero que no cobran ellos, sino la Federación. La recaudación sigue siendo fundamentalmente central, pero el gasto es crecientemente local o estatal. En muchas entidades, este gasto, además, es más discrecional y opaco que el federal. Todo ello acaba por generar más desconfianza entre los contribuyentes, al no saber a ciencia cierta en dónde terminan sus impuestos.

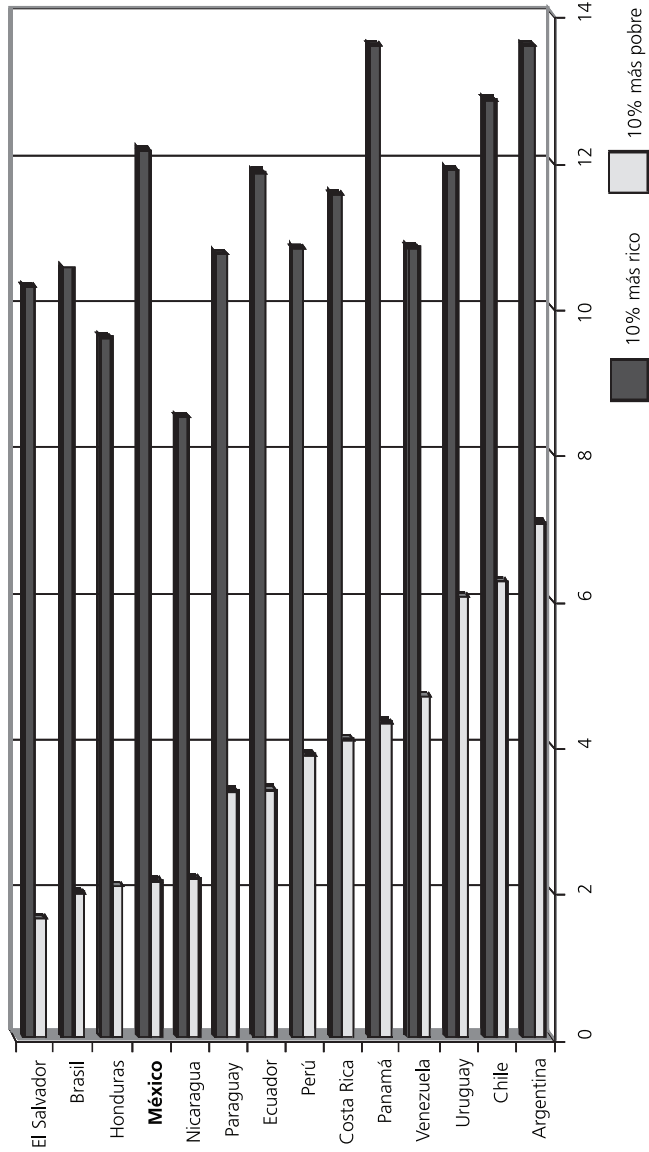
La democracia, evidentemente, no se agota en las urnas. Pero empieza necesariamente ahí. Es preciso reconocer un avance mayúsculo: el voto libre y el respeto al sufragio son una realidad, hace apenas 20 años no lo eran. Sin embargo, una democracia que no es capaz de garantizar ciertos derechos básicos es una democracia de baja calidad y eventualmente difícil de sostener. Un régimen democrático requiere ciudadanos dispuestos a pagar impuestos para financiar ese gasto, pero no lo harán mientras no perciban un gasto eficiente y honesto y servicios públicos de calidad adecuada.

El derecho fundamental que debe proveer todo gobierno es el de la seguridad. En nuestro caso es evidente el déficit que se tiene, lo cual erosiona la legitimidad de la autoridad. Sin embargo, voy a detenerme brevemente en el caso de la educación pública, que es paradigmático de la situación del desarrollo humano en México y de sus implicaciones para la consolidación del régimen al que la transición nos ha conducido. La democracia no necesita únicamente elecciones competidas y limpias, requiere ciudadanos relativamente bien educados, con capacidad para comprometerse en la acción pública, que decidan informadamente su voto y que sepan evaluar el desempeño de las autoridades.

México enfrenta rezagos educativos importantes. Un dato: el 10 por ciento más pobre de los mexicanos tiene un nivel educativo menor de dos años de estudio. Que la décima parte más pobre de la población de México tenga aproximadamente la misma educación que el 10 por ciento más pobre de países como Honduras o Nicaragua, es decir, países que tienen un PIB per cápita notablemente inferior al nuestro, es un síntoma de lo ineficaz que ha sido el gasto de México en este rubro (véase el gráfico 5).

Entre la población de 25 a 65 años de edad, menos de 10% tiene por lo menos estudios de media superior, porcentaje muy bajo frente a

Gráfico 5. Distribución de la educación en América Latina (años de escolaridad)



FUENTE: John Scott, *Desarrollo humano y política social en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, febrero de 2001.

otros países de la OCDE, incluido uno más pobre que nosotros, Turquía (véase el gráfico 6).

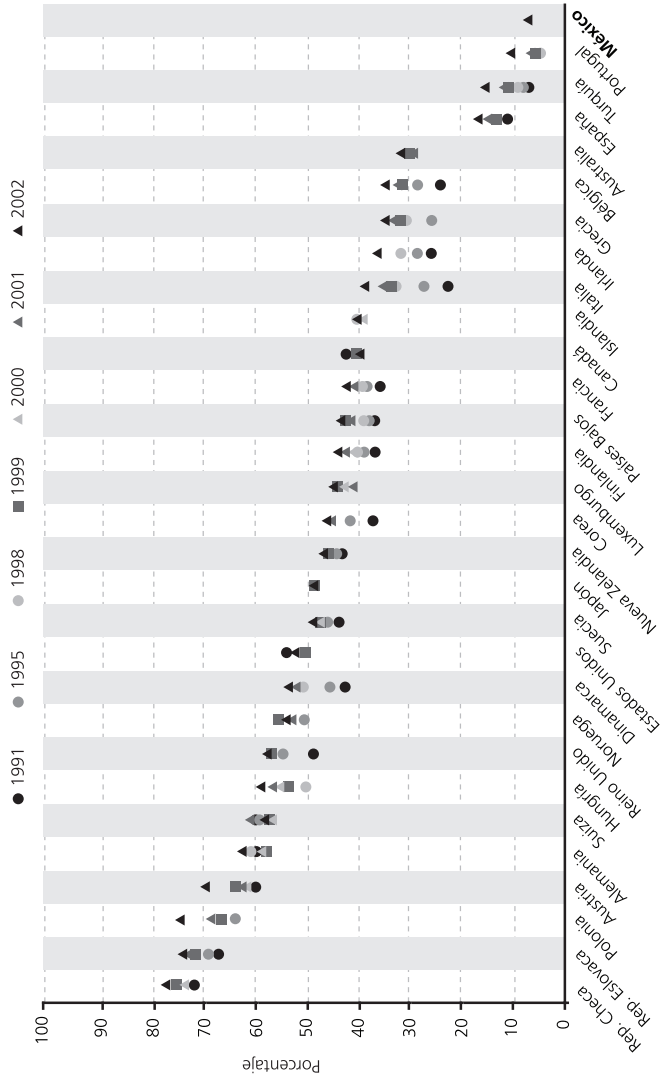
Estos datos reflejan la historia educativa del último medio siglo. No indican cuántos mexicanos van hoy a la escuela, sino cuántos fueron en el pasado. Sin embargo, actualmente subsisten rezagos importantes. De la población entre 25 y 34 años, sólo 20% tiene por lo menos educación media superior. En Turquía este porcentaje es de 30. Un niño que entró en la escuela en 2002 tiene una expectativa de educarse de casi 13 años, frente a más de 14 en Turquía.²

Contrariamente a la percepción general, la educación es un rubro en el que no se gasta poco con respecto al PIB. México invierte más que Chile, Uruguay, Corea del Sur, e incluso más que Alemania (véase el cuadro 1), aunque al ser un país con más niños como proporción de la población, requiere también un mayor esfuerzo. Como proporción del gasto público, el gasto en educación de México alcanza un nivel que casi ningún país tiene, salvo Kirguistán o Namibia, que no son precisamente ejemplos de un modelo educativo exitoso.

Si bien es cierto que los recursos públicos destinados a salud y educación han aumentado en los últimos 15 años, todavía se presentan obstáculos en esos rubros. Debido a los bajos niveles de recaudación que tenemos, entre 1999 y 2001, gastar poco más de 5% del PIB en educación equivale a gastar casi 23% de los recursos públicos totales en ello. En salud, en cambio, gastamos apenas 2.7% del PIB, lo cual es menos que otros países de la región, a pesar de que la cobertura de los servicios de salud es limitada y deficiente.

² Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Education at a Glance*, París, OCDE, 2004.

Gráfico 6. Tendencia en los logros educativos en el nivel medio superior de la población entre 25 y 65 años de edad (1991-2002)



FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Education at a Glance*, París, OCDE, 2004.

Cuadro 1. Índice de desarrollo humano y gasto público

Lugar IDH	País	Educación				Salud	
		% del PIB		% del Gasto Público		% del PIB	
		1990	1999 – 2001	1990	1999-2001	1990	2001
2	Suecia	7,4	7,6	13,8	n.d.	7,6	7,5
8	Estados Unidos	5,2	5,6	12,3	15,5	4,7	6,2
16	Francia	5,4	5,7	n.d.	11,4	6,7	7,3
19	Alemania	n.d.	4,6	n.d.	9,9	5,9	8,1
20	España	4,4	4,4	9,4	n.d.	5,2	5,4
23	Hong Kong	n.d.	4,1	n.d.	21,9	1,6	n.d.
28	Corea del Sur	3,5	3,6	22,4	17,4	1,8	2,7
43	Chile	2,5	3,9	10,4	17,5	2,2	2,9
46	Uruguay	3	2,5	15,9	11,8	2	5,1
53	México	3,6	5,1	12,8	22,6	1,8	2,7
61	Panamá	4,7	4,3	20,9	7,5 e	4,6	4,8
68	Venezuela	3	n.d.	12	n.d.	2,5	3,8
76	Tailandia	3,5	5	20	31	0,9	2,1
110	Kirguistán	8,3	3,1	22,5	18,6	4,7	1,9
126	Namibia	7,6	7,9	n.d.	21	3,7	4,7

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Nueva York, 2004.

No sólo es importante cuánto se gasta, sino cómo se hace y qué se obtiene de ello. Un estudio de la OCDE denominado Programme for International Student Assessment (PISA)³ es contundente. México sólo presenta

³ *Programme for International Student Assessment* (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes). Este estudio se realiza cada tres años, desde 2000, y busca examinar cuán preparados se encuentran los estudiantes de 15 años, en diferentes países, para enfrentar problemas. En este estudio de 2003, el tema principal de evaluación fueron las matemáticas.

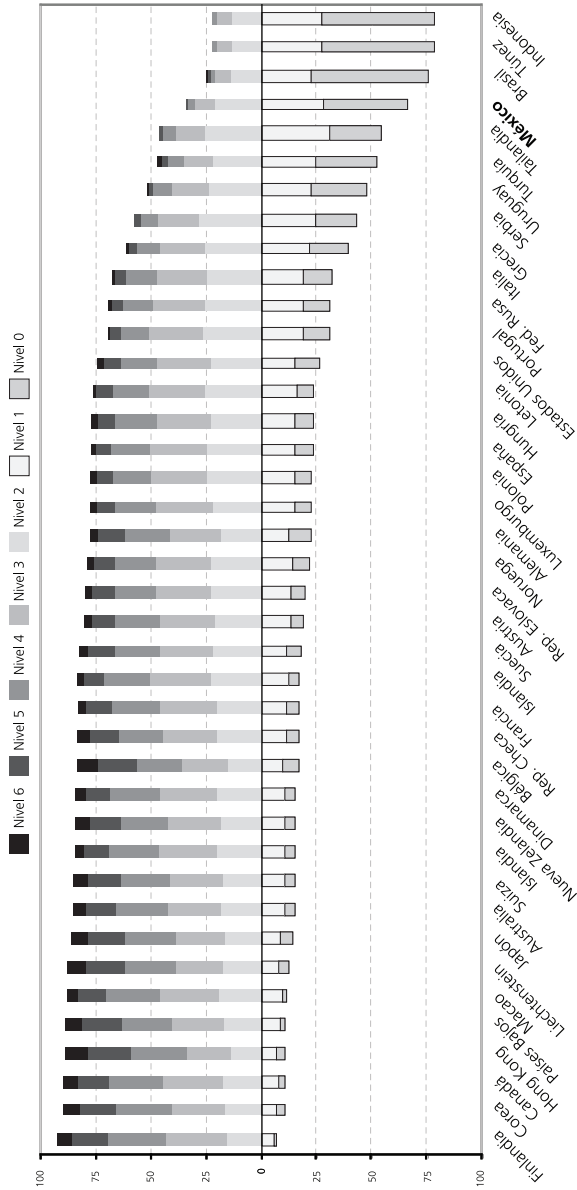
mejores resultados que Brasil, Túnez e Indonesia, los cuales no son países miembros de la OCDE. De nuestros estudiantes, 38% se encuentra en el nivel más bajo de la escala PISA, y 28% se sitúa por debajo del mismo. A la vez, se pueden observar grandes contrastes entre los países examinados. Mientras que en Finlandia el porcentaje de estudiantes ubicados en los dos niveles superiores asciende a 23.4%, en México, sólo 0.4% de los estudiantes se encuentra en los dos niveles más elevados de la escala PISA. Brasil, por debajo de nosotros en promedio, presenta un porcentaje superior al mexicano (1.2%) en dichos niveles (véase el gráfico 7).

Este estudio también muestra que la calidad en el desempeño educativo no está necesariamente ligada al aumento continuo del gasto en este sector. Una mayor inversión no garantiza necesariamente mejores resultados. En el gráfico 8 se observa que aunque España y Estados Unidos obtuvieron el mismo nivel de desempeño en matemáticas, el gasto acumulado por estudiante en Estados Unidos representa cerca de 1.5 veces más que en España. En México, se observa un gasto modesto en comparación con los demás países examinados, pero muy cercano al gasto de la República Eslovaca. Sin embargo, los estudiantes eslovacos obtuvieron un puntaje muy superior al de los estudiantes mexicanos.

Cabe señalar que los problemas de calidad en la educación en México son de todo el sistema educativo, también del privado. Trece por ciento de los estudiantes mexicanos de 15 años están en la escuela privada, porcentaje superior a la media de los países de la OCDE.

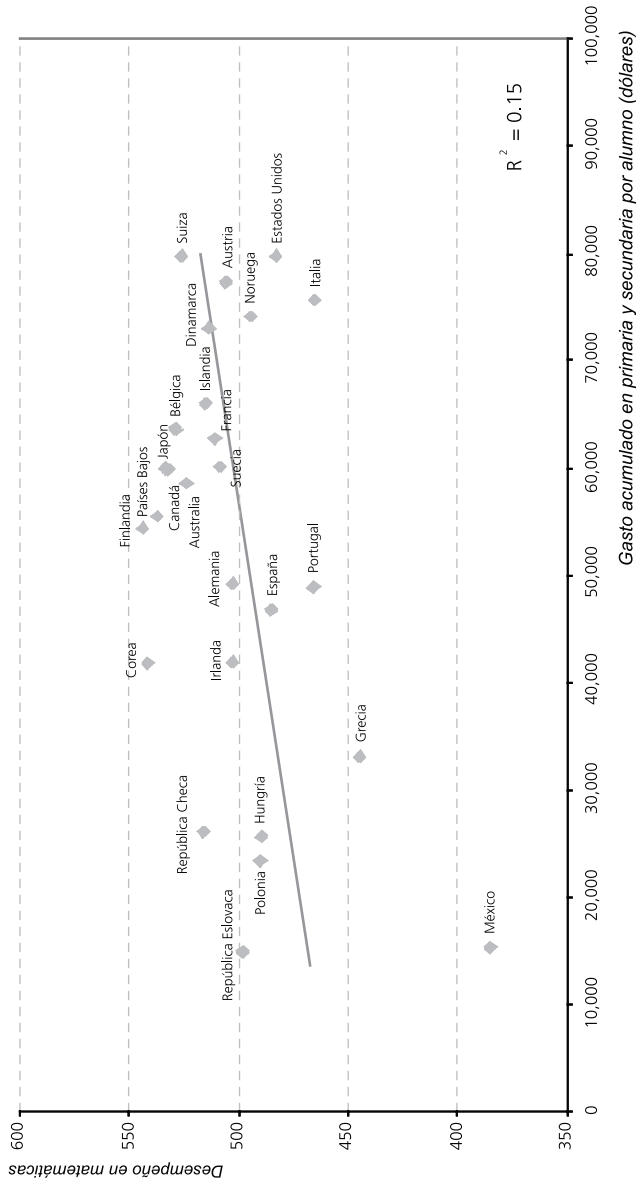
Quienes optan por pagar su educación, lo hacen con la expectativa de obtener una mejor calidad. Los datos de PISA muestran que a pesar de que el desempeño de los estudiantes en escuelas privadas es mejor en promedio que en las públicas, después de controlar por el contexto socio-económico de estudiantes y escuelas (véase el gráfico 9), éste es incluso menor que en las públicas.

Gráfico 7. Resultados de la evaluación PISA 2003



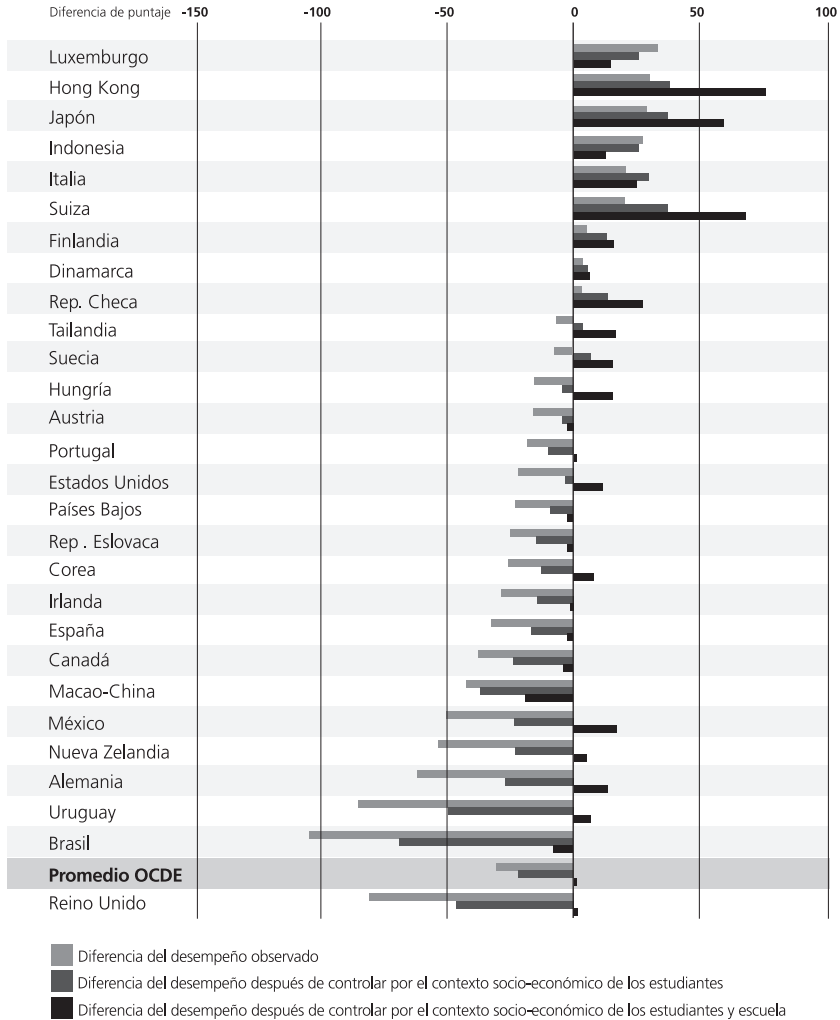
FUENTE: Learning for Tomorrow's World - First results from PISA 2003, OCDE, Paris, 2003.

Gráfico 8. Desempeño en matemáticas en comparación con gasto acumulado, 2003



FUENTE: Learning for Tomorrow's World - First results from PISA 2003, OCDE, París, 2003.

Gráfico 9. Desempeño en matemáticas, escuelas públicas versus privadas, 2003



FUENTE: *Learning for Tomorrow's World - First results from PISA 2003*, OCDE, París, 2003.

El ciudadano percibe una mala calidad de la educación pública, pero no obtiene, en promedio, algo mucho mejor en la privada. No tiene, tampoco, cómo saberlo, ya que no hay una regulación pública que dé la información adecuada, y el mercado no la otorga.

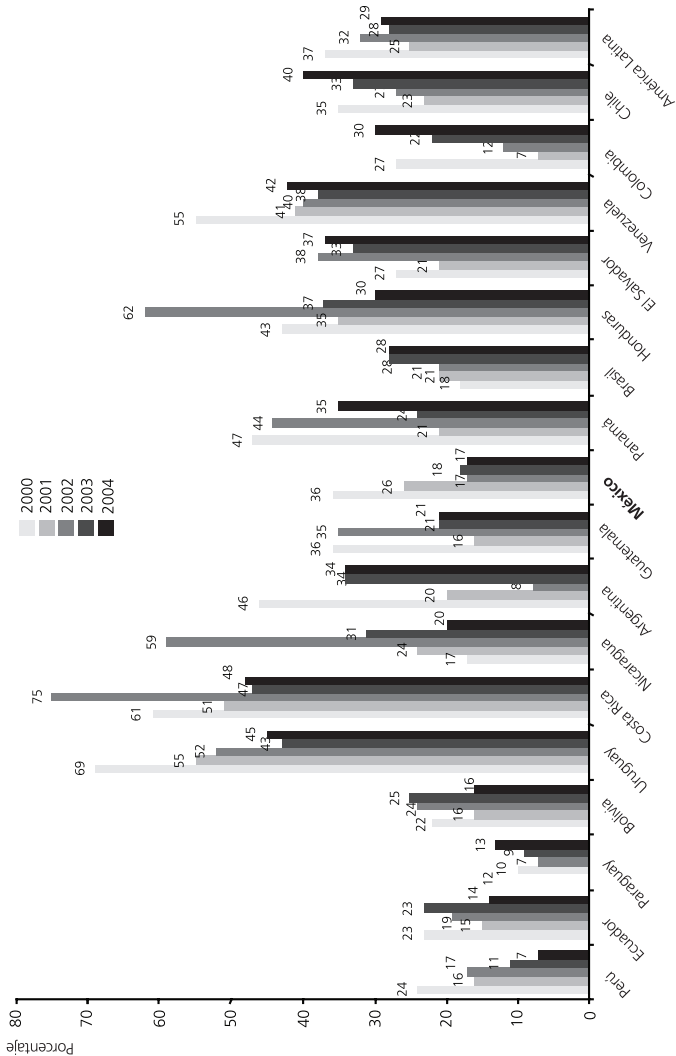
No es éste el espacio para buscar entender las razones de ello, aunque los arreglos laborales existentes conspiran contra un gasto público más eficiente. Las implicaciones para nuestra vida democrática van más allá de la percepción de una poca capacidad pública en la provisión de bienes y servicios y, por tanto, la justificación para no pagar impuestos. Tampoco estamos proveyendo a las personas de una educación más amplia y sólida que les permita ser ciudadanos más informados.

Si a una baja calidad en la provisión de bienes públicos, desde la seguridad hasta la educación, le agregamos una tasa de crecimiento económico muy baja para las necesidades de empleo del país, no resulta extraño que exista un creciente descontento con nuestra forma de organizarnos políticamente. Las encuestas regionales indican que la satisfacción con la democracia, no sólo en México, sino en América Latina en general, está muy lejos de lo que sería conveniente (véase el gráfico 10).

En México, a la pregunta ¿está usted satisfecho con la democracia?, 36% de los ciudadanos respondió afirmativamente en 2000. En 2002, sólo lo hizo 17%. En el último informe, el de 2004, el porcentaje permanece en 17%, sin cambios significativos. La caída implica un déficit de credibilidad que complica de manera significativa incrementar la capacidad de recaudación.

El hecho de tener un gobierno democráticamente elegido como resultado de la libre expresión de la voluntad ciudadana no parece llevar aparejada una mayor legitimidad en el ejercicio de la autoridad ni, por ende, en la capacidad extractiva del Estado. La democracia, en resumen, no aparenta estar rindiendo muchos resultados. ¿Por qué habría la ciudadanía de aceptar entonces que le extraigan más recursos?

Gráfico 10. Satisfacción de la democracia en América Latina¹



¹ En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en [país]? Los porcentajes incluyen las opciones "Muy Satisfecho" más "Más bien satisfecho".

FUENTE: Corporación Latinobarómetro, *Informe-resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004.

El círculo virtuoso del que habla la teoría, es decir, que mayor legitimidad democrática permitiría recaudar más y mejor y que la competencia electoral conduciría a una mayor efectividad del gasto (lo cual se traduce a la larga en mayor legitimidad) no se ha logrado aún, o al menos no de forma evidente, en México. Ello complica la gobernabilidad democrática en la medida en que dejan de operar los mecanismos de control corporativo y que el gobierno precisa responder a expectativas de cambio gigantescas y, sin embargo, enfrenta una fuerte restricción presupuestal en un mundo global en el que la inversión es sumamente sensible a la calidad de las instituciones y de la infraestructura y a los impuestos altos al capital. En resumen, el gobierno no cuenta con los instrumentos de control político del pasado, pero tiene que lidiar con un crecimiento enorme de las demandas sociales por bienes y servicios; expectativa que crece como consecuencia de la democratización, pero que no es posible resolver por la mala calidad de un gasto atrapado en las propias redes clientelares y sindicales que lo hacen poco efectivo.

La gobernabilidad democrática obliga a pensar un nuevo pacto entre los ciudadanos y el Estado, un pacto que resuelva el problema de transparencia y efectividad en el gasto y que dote de mayor legitimidad a los intentos por aumentar los ingresos públicos. Si no somos capaces de avanzar en este sentido, las tentaciones que amenazan a las democracias latinoamericanas –las tentaciones populistas *a la Chávez* en Venezuela– serán en unos años las nuestras y, a la larga, no sólo no resolverán satisfactoriamente las demandas de los ciudadanos, sino que las harán aún mayores.

La gobernabilidad democrática implica, de igual forma, un nuevo pacto federal en el que los que paguen impuestos tengan un mayor y mejor conocimiento de quiénes y en qué los gastan, sin dejar de considerar que los impuestos son un mecanismo muy útil de compensación entre

las regiones más ricas y las más pobres. Lo que se requiere es construir un régimen fiscal en el que los gobiernos estatales y los locales asuman y aprovechen sus facultades tributarias plenamente, no simplemente ejerzan cada vez más gasto sin responsabilidad recaudatoria, para que la ciudadanía pueda también saber mejor dónde se gastan sus impuestos.

Finalmente, deseo detenerme brevemente en un tema de interés para quienes organizan elecciones en México: ¿cuánto nos cuesta la democracia? No es fácil encontrar buenos datos, menos aún actualizados. Con los disponibles, se puede afirmar lo siguiente.

En función de la cantidad de electores registrados, existen países a los que el proceso electoral les resulta más barato, pero se trata de países más fáciles de administrar que el nuestro, debido a su menor extensión y desigualdad. Hay ejemplos, sin embargo, como Brasil, en los que aun siendo un país más grande y con una tradición política no tan distinta a la nuestra, el costo por elector puede ser la mitad (véase el cuadro 2).

Donde nuestra democracia resulta particularmente cara es en lo que se refiere al gasto de los partidos políticos en campañas, sobre todo en su inversión para propaganda electoral en los medios de comunicación. En este rubro, nuestra legislación nos ha conducido a tener campañas que además de largas, son excesivamente onerosas; de las más caras del mundo.

El extremo de austeridad es Chile, donde está prohibido hacer campaña en los medios de comunicación. Pero aun países como Brasil, en los que existen limitaciones importantes a la compra de espacios, se gasta en publicidad apenas una fracción de lo que pagamos nosotros. Con todo, podemos estar tranquilos, todavía no desembolsamos lo que destina Estados Unidos (véase el cuadro 3), por lo menos, de los recursos registrados. Nuestras precampañas son cada vez más caras y su costo no es nada claro.

**Cuadro 2. Costo de las elecciones, comparación internacional
(dólares americanos)**

País (año)	Costo de la elección	Electores registrados	Costo por elector
Palestina (1996)	9	1	9.0
Bosnia (1996)	24	2.9	8.3
Rusia (1995)	800	108.5	7.4
México (1997)	305	52	5.9
Perú (2001)	78.6	14.9	5.3
Camboya (1998)	26	5.5	4.7
Haití (1995)	14.5	3.6	4.0
Paraguay (1998)	6.7	1.8	3.7
Kenya (1997)	33.3	8.9	3.7
El Salvador (1997)	9.4	3	3.1
Botswana (1994)	1	0.37	2.7
Brasil (1994)	220	94.7	2.3
España (1996)	66	31	2.1
Guatemala (1996)	6.6	3.7	1.8
Costa Rica (1994)	3	1.9	1.6
Finlandia (1995)	5.5	4	1.4
Suecia (1994)	8.1	6.5	1.2
Chile (1997)	10	8.1	1.2
Alemania (1994)	61.7	60.4	1.0
Estados Unidos (1996)	146.2	146.2	1.0
India (1996)	600	562	1.0
Reino Unido (1997)	35.1	43.7	0.8

FUENTE: Asociación Civil Transparencia, 2001.

Es necesario disminuir el costo de las elecciones. Finalmente, ése es otro de los mecanismos para volver más legítimo nuestro régimen democrático. Si el ciudadano percibe partidos que gastan enormes can-

tidades de recursos públicos, existe una justificación fácil para negarse a una carga tributaria mayor.

Cuadro 3. Gasto bruto de los partidos políticos en publicidad de campaña electoral para medios masivos de comunicación

País	\$ (dólares americanos)
Chile	216.000
República Dominicana	11,367.649
Venezuela	11,575.951
Brasil	14,210.376
Perú	27,403.939
Argentina	96,765.851
México	190,800.300
Estados Unidos	771,000.000

FUENTE: Christian Gruenberg, "Políticos ricos y pobres políticos. Indicadores del gasto en el financiamiento de las campañas electorales", página web de Participa (http://www.participa.cl/html/not_debate2.htm)

No es tarea sencilla modificar un sistema electoral acostumbrado a mucho dinero. Se requiere un cuidado para hacerlo, puesto que sería una gran irresponsabilidad poner en riesgo lo logrado hasta ahora. La confianza en nuestras instituciones y en el proceso democrático mismo es muy valiosa, e incluso un gran ejemplo de que es posible construir instituciones confiables a pesar de venir de una tradición política contraria a ello.

Con todo, forma parte de la ecuación fiscal que percibe el ciudadano. ¿Cuánto me extraen? ¿Cuánto recibo? Un proceso electoral tan caro, que rinde tan magros resultados en términos de políticas efectivas y de calidad, naturalmente no luce para el grueso de los ciudadanos como un buen arreglo. Un proceso más barato, aunque rindiera los mismos frutos, contribuiría a consolidar nuestra democracia.

Ciertamente, no es el único desbalance que percibe la sociedad entre los impuestos que paga y la calidad del gasto público. Muchos otros problemas yacen en el delicado equilibrio entre impuestos y gasto. El más grave de ellos es la incapacidad para hacer crecer de forma acelerada y sostenida la economía mexicana –la forma más viable de ir mejorando el nivel de vida de los mexicanos–, pero el gasto de los partidos es particularmente agresivo por ser excesivo y porque éstos son los que legislan cuánto dinero reciben y la forma de auditarlo.

El principio, el tamaño efectivo de la obligación de pagar impuestos y el tamaño y calidad del gasto dependen del propio ciudadano, quien a través de su voto decide quién lo gobierna. Sin embargo, no sólo existe el problema clásico de necesitar ser representados por los legisladores a los que se elige y ser estos últimos poco receptivos a las demandas ciudadanas, dada la ausencia de reelección y el monopolio de representación que detentan los partidos políticos generosamente financiados con recursos públicos, sino que no todos los ciudadanos participan como debieran.

En el texto constitucional, votar es una obligación, pero en la práctica está lejos de ser universal. Mientras los países europeos tienen tasas de participación en elecciones nacionales frecuentemente superiores a 80%; en México la tasa fue de casi 42% en la elección federal de 2003, y en muchos procesos locales es aún más baja.⁴

⁴ En el Artículo 38 de la Constitución –que describe los causales de suspensión de las prerrogativas, incluida la del ser votado, es decir, estar en la boleta– está la falta de cumplimiento “sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36”. Si acatáramos este texto al pie de la letra, todos quienes no votaron sin causa justificada perderían su derecho a ser votados.

La falta de compromiso real con las principales obligaciones del ciudadano tiene explicaciones históricas. El gobierno es percibido como ajeno e incapaz de cumplir con las expectativas ciudadanas. Los individuos encuentran cierta protección en organizaciones intermedias, la familia en primer término, pero también en sindicatos, asociaciones campesinas, asambleas de ambulantes, organismos profesionales, universidades y empresas privadas. Éstos son los cuerpos que proveen algunos derechos, y que exigen ciertas obligaciones. Un ambulante no paga impuestos, pero contribuye con una aportación a la organización que le garantiza esa propiedad pública desde donde vende. Sin embargo, son interlocuciones imperfectas, inciertas, y que defienden intereses particulares. La mayoría de los ciudadanos, más que contribuyentes, se conciben a sí mismos como peticionarios. Muchos grupos sociales aglutinados sectorialmente (campesinos, maestros, obreros) aún no terminan de rechazar la lógica clientelar y corporativa que mediaba su relación con el gobierno en el pasado. Ahora utilizan sus organizaciones para defender sus privilegios, que se expresan en la gran cantidad de exenciones fiscales dentro de nuestro sistema tributario, así como de gastos financiados con recursos públicos, avalados muchas veces con el contrato colectivo de trabajo, pero que en la práctica significan una transferencia de recursos públicos a organizaciones que no rinden cuentas a quienes pagaron dichos recursos ni a sus agremiados.

Logramos llevar el sufragio universal, el derecho de todos a votar y a elegir libre y pacíficamente a nuestros gobernantes, de la retórica a la práctica. Legalmente se contaba con este derecho, pero lo difícil fue que dejara de ser una simulación y adquiriera una dimensión real. Ahora es tiempo de hacer lo propio con otros derechos, de los más básicos, como seguridad a los derechos sociales, la educación, la salud, etc. Es preciso que la ciudadanía perciba que la democracia no se agota

en el ejercicio electoral, que su voto puede, efectivamente, marcar una diferencia en su bienestar, aunque para ello deba también cumplir con sus obligaciones.

Los autores

Gustavo Ernesto Emmerich

Politólogo argentino que desde 1978 reside en México. En este país obtuvo los grados de maestro en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1980) y de doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional Autónoma de México, 1988).

Desde 1985 es profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, donde actualmente es coordinador de la maestría y el doctorado en estudios sociales (línea de procesos políticos). Ha sido también profesor y/o investigador en otras universidades de México, Brasil, Argentina y Estados Unidos. Su trabajo académico –de docencia, investigación y difusión– se ha concentrado en tres grandes líneas: procesos políticos y desarrollo en América Latina, procesos electorales en México y metodología de la ciencia política. Ha participado además en tareas periodísticas, así como en asesorías a instituciones gubernamentales, órganos legislativos y partidos políticos.

Su labor de investigación y de divulgación se centra en la lucha por la democracia y su consolidación en América Latina, con especial énfasis

sis en los procesos electorales como forma de dar voz a la ciudadanía en las grandes decisiones públicas, así como en la evaluación crítica de las vías hacia un desarrollo económico-social más avanzado, a la vez que socialmente más equitativo, en la región.

María Marván Laborde

Doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York. Desarrolló su actividad académica como profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002 con licencia, y autora de varios ensayos en revistas y obras colectivas, entre los que destacan: “Democracia, fortalecimiento y responsabilidad del Poder Legislativo” (1996), “Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles?” (1999), “Constitución y legitimidad. Los límites del reformismo en México” (2000), “Contestación social y responsabilidad gubernamental en México. El caso del estado de Jalisco” (2000) y “Nuevos retos del sistema político mexicano. Funcionalidad de la competitividad entre los partidos políticos” (2002).

Fue editorialista de los periódicos *Milenio*, de circulación nacional, y *Siglo 21* y *Público Milenio*, en el nivel estatal. Entre los diversos cargos que ha ocupado, destacan los de consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco, miembro de la Junta de Gobierno y consejera del Consejo Social del Instituto Nacional de las Mujeres.

Actualmente es comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), nombrada por el Presidente de la República el 8 de noviembre de 2002. Desde entonces su labor en el IFAI se ha enfocado en el fortalecimiento e impulso del uso efectivo

del derecho a la información, por lo que ha participado en diversos foros, seminarios y conferencias.

Roberto Corona Copado

Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en estudios sociopolíticos por la Universidad de Guadalajara, ha colaborado en esa casa de estudios en la elaboración de documentos de investigación del programa de televisión *Claves*, y se ha desempeñado como profesor titular en el Departamento de Estudios Políticos. Ocupó el cargo de consejero electoral propietario ante el Consejo Distrital XIII del Instituto Federal Electoral en el estado de Jalisco.

Es autor de los ensayos “La sociedad sin opinión / Problemas de la comunicación política en la democracia de nuestros días” (ganador del Sexto Certamen Nacional de Ensayo “Francisco I. Madero” 2001, publicado por el Instituto Federal Electoral en 2002) y “El experimento democrático de la justicia constitucional en México” (mención honorífica del Octavo Certamen Nacional de Ensayo “Francisco I. Madero” 2003, publicado en 2004).

En la actualidad, es asesor de la comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, María Marván Laborde. Desde 2003 labora en esa institución realizando análisis de proyectos de resolución de recursos de revisión, estudios e investigaciones orientados a la generación y divulgación de conocimiento en materia de acceso a la información, protección de datos personales, transparencia de la gestión pública y rendición de cuentas del gobierno a la sociedad.

Mauricio Merino

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha escrito y coordinado varios libros y ensayos sobre su especialidad. Sus libros más importantes son *Gobierno local, poder nacional*, publicado por El Colegio de México; *La ciencia política en México* y, recientemente, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, ambos publicados por el Fondo de Cultura Económica. En esta misma casa editorial ha coordinado la colección editorial *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*.

Fue presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en El Colegio de México, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y ha impartido pláticas y conferencias en más de 30 universidades de México y el extranjero. Entre 1996 y 2003 fue consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde presidió la Comisión del Servicio Profesional Electoral y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información.

Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en El Centro de Investigación y Docencia Económicas, donde es coordinador del diplomado del Servicio Profesional de Carrera y coordinador del seminario “La cultura de la transparencia: autores, libros e ideas”. Además, es miembro del Comité Editorial del Fondo de Cultura Económica y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Luis Eduardo Garzón Lozano

Académico, consultor y analista político, se ha desempeñado profesionalmente en la administración pública y la vida política. Ha sido servidor público en las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial, Educación Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Gobierno del Distrito Federal, así como en el H. Congreso de la Unión, en diversas legislaturas. Sus actividades académicas lo han llevado a participar en diversos foros y debates sobre temas de política interna e internacional.

Ha escrito diversos libros, ensayos y artículos sobre temas internacionales, de política interna. De manera especial destaca “La historia y la piedra. El antiguo Colegio de San Ildefonso”, dedicado al vínculo entre la Escuela Nacional Preparatoria y el viejo barrio universitario de la Ciudad de México. Fue galardonado con el Premio del Liberalismo en América Latina, otorgado por la Fundación “Friedrich Naumann”. Además, ha sido condecorado por los gobiernos de Bolivia, Portugal y la República de Rumania.

Participa de manera regular como comentarista en medios de comunicación escrita y electrónica. Es miembro asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, de la Academia Mexicana de Derecho y Cultura y de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, Reino Unido. De 1991 a 2004 se desempeñó como profesor-investigador

titular del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Desde 1995 y hasta su nombramiento como Representante Permanente de México ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en mayo de 2004, fue director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores desde 1991; en enero de 2005 obtuvo el más alto nivel (nivel III). Es autor de numerosas publicaciones académicas especializadas en política mexicana; reforma institucional y fiscal en México y política económica de las reformas estructurales en México y América Latina.

Destacan sus distinciones recibidas en 2003: Eisenhower Fellowship y the Phillip D. Reed Fellowship Foundation Award.

Democracia y transparencia terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, delegación Cuauhtémoc, 06280, México, D.F., en noviembre de 2005. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada “A”. El tiraje fue de 6 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Frutiger y Goudy.

