

Capítulo 8

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ideas, casos internacionales y experiencias mexicanas¹

por

Benjamín Guillermo Hill Mayoral,
Alicia Hernández Mata y
Mauricio I. Dussauge Laguna²

Durante los últimos veinte años, la transparencia y el acceso a la información se han vuelto elementos indispensables de cualquier discusión sobre el buen gobierno, las estrategias anticorrupción y las buenas prácticas empresariales. Si hasta hace algún tiempo se argumentaba que los gobiernos debían ser eficientes, orientados a resultados, flexibles y responsables, actualmente se piensa además que los gobiernos deben ser transparentes, abiertos al escrutinio público y garantes del derecho que cualquier ciudadano tiene a acceder a la información en manos de las instituciones y los servidores públicos (OCDE, 2005; Open Society Institute, 2006; Roberts, 2006).

Asimismo, hoy en día se considera que el diseño de normas e instituciones que promuevan la transparencia gubernamental constituye un paso natural que cualquier país debe dar en el proceso de construcción de su propio “sistema nacional de integridad”, según el término utilizado por Transparencia Internacional para denominar al entramado institucional que ayuda a prevenir los actos de corrupción en un país determinado (Pope, 2000).

Finalmente, la transparencia y el acceso a la información se han ido consolidando como ideas cuya importancia y aplicación no quedan limitadas al ámbito gubernamental; por el contrario, los fraudes de Enron y Parmalat han demostrado los

¹ Este capítulo formará parte del libro *Gobierno Corporativo para el Sector Público*, editado por el INFONAVIT y el Centro de Excelencia de Gobierno Corporativo, cuya publicación se realizará a fines del 2007.

² Los autores son Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (SECITCC), Directora de Coordinación Sectorial de la SECITCC y Director General Adjunto de Planeación y Desarrollo de la SECITCC, respectivamente.

enormes daños económicos y sociales que pueden resultar de la ausencia de información clara, oportuna y veraz en torno al desempeño de las empresas particulares (Salazar, 2005).

Así, tomando en cuenta la importancia que la transparencia y el acceso a la información han adquirido en nuestros días, el propósito de este capítulo es ofrecer al lector una visión panorámica de estos temas. Para ello, el texto se encuentra dividido en cinco grandes apartados. En el primero se resumen algunos argumentos teóricos que explican por qué y en qué sentidos la transparencia y el acceso a la información pueden resultar importantes para la vida político-económica de cualquier país. En el segundo se hace un breve recuento de algunas experiencias internacionales en la materia. En el tercero y cuarto, se sintetizan las experiencias en México en el ámbito federal y estatal, respectivamente. Finalmente, el capítulo cierra con un apartado de conclusiones en el que, además, se explican algunas de las acciones que el gobierno federal estará desarrollando en los próximos años con miras a fortalecer la transparencia y el acceso a la información.

1. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: breve repaso teórico

La transparencia y el acceso a la información se han vuelto parte del lenguaje cotidiano en las discusiones públicas contemporáneas. Académicos, funcionarios públicos, políticos y ciudadanos coinciden en afirmar que un gobierno transparente, es decir uno que cuenta con una ley de acceso a la información, y que publica de forma sistemática lo relativo a sus acciones, es mejor que un gobierno que ofrece poca información a los ciudadanos acerca de sus políticas y decisiones. Pero, cabe preguntarse, ¿por qué resulta tan importante que los gobiernos actúen de forma transparente y fomenten el acceso a la información pública? ¿Cuáles son los argumentos que sustentan la necesidad de transparentar la gestión pública?

De acuerdo con diversos autores (Roberts, 2002; Stiglitz, 1999; Bellver y Kaufmann, 2005; Merino, 2005), la transparencia y el acceso a la información son componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna por al menos cuatro grandes razones:

- a) Son un medio para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos;
- b) Son condiciones que contribuyen a promover un mercado más eficiente y más justo;
- c) Son una herramienta que permite prevenir actos de corrupción y abusos de autoridad; y
- d) Son un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas en un entorno de pluralidad democrática.

En lo que respecta al primer argumento, puede decirse que sin transparencia y acceso a la información gubernamental se limita radicalmente la capacidad de los ciudadanos para ejercer plenamente su libertad de opinión. Entre menos información disponible, más difícil resulta fundamentar posturas y construir argumentos sólidos acerca de los asuntos del Estado y las decisiones de sus funcionarios públicos. Al mismo tiempo, la opacidad y la secrecía gubernamentales minan las posibilidades de los ciudadanos, las organizaciones sociales y el sector privado en general para participar y tratar de influir oportunamente (dentro de los marcos legales establecidos) en el diseño e implementación de las políticas públicas. ¿Cómo puede alguien opinar con justicia si un programa público es útil o no para la sociedad, si se carece de datos confiables, fidedignos, sobre sus costos, sus objetivos o sus impactos? ¿Cómo puede un ciudadano contribuir a enriquecer las propuestas gubernamentales si no las conoce a tiempo? ¿Cómo ayudar al gobierno a corregir la puesta en marcha de un programa gubernamental si no se conocen las fases temporales, los alcances geográficos, o las especificaciones técnicas del mismo?

En términos económicos la transparencia y el acceso a la información resultan igualmente importantes (AEQUUM, 2006). Por una parte, los diversos actores del mercado (inversionistas, empresarios, contratistas) siempre podrán tomar mejores decisiones económicas si poseen información clara y oportuna acerca de cuáles son las políticas presentes y futuras. Al transparentar las decisiones y acciones de los actores gubernamentales se reducen en automático la incertidumbre y los riesgos asociados al desarrollo de actividades económicas.

Por otra parte, cuando los gobiernos hacen realmente pública (es decir del conocimiento de todos los actores sociales y económicos), la información sobre sus proyectos y objetivos, contribuyen a eliminar de raíz las asimetrías y monopolios informativos que benefician a unos cuantos actores poderosos y perjudican a la sociedad en su conjunto. Con todo ello, se demuestra que al impulsar la transparencia

gubernamental se fortalece tanto la vida democrática, como el desarrollo de un mercado económico más eficiente y más justo para todos.

La publicación clara, sistemática y oportuna de las actividades y decisiones gubernamentales constituye también un poderoso freno ante la comisión de actos deshonestos o decisiones discrecionales de parte de los servidores públicos. En el primer caso, la transparencia, entendida como condición indispensable del manejo de los recursos públicos, de la publicación de bases de licitación, e incluso del funcionamiento y operación de los mecanismos de contratación de personal, reduce la posibilidad de que se cometan actos de corrupción por una razón muy sencilla: si los funcionarios saben que sus decisiones o acciones podrán ser conocidas por los ciudadanos en cualquier momento mediante una solicitud de información, entonces tendrán menos incentivos y pensarán dos veces antes de cometer actos corruptos. En cuanto al segundo punto, los principios de la transparencia y el acceso a la información implican que las decisiones de política se construyan bajo la luz pública, a partir de un amplio debate en el que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y opinar, algo particularmente importante para aquéllos grupos que son (o pueden llegar a ser) afectados por las decisiones. Así, un debate informado, abierto, incluyente y transparente cierra la puerta a la discrecionalidad y a las decisiones autoritarias o apresuradas.

Finalmente, puede decirse que la transparencia y el acceso a la información son pilares indispensables de cualquier sistema moderno de rendición de cuentas. La capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de sus gobernantes y, por lo tanto, de exigirles cuentas claras sobre lo que no han hecho o han hecho mal, depende en buena medida de que tengan a la mano información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, metas y resultados gubernamentales. En este mismo sentido, el derecho de acceso a la información contribuye a fortalecer la vida electoral democrática, pues si los ciudadanos saben con precisión cuál ha sido el desempeño de cierto partido en el poder, pueden ejercer su voto con más y mejores elementos de juicio.

2.- Transparencia y acceso a la información en perspectiva comparada

Como se decía al principio del capítulo, en años recientes la transparencia y el acceso a la información han ocupado un lugar privilegiado en la agenda pública internacional. De

acuerdo con instituciones como el Banco Mundial o el programa SIGMA³ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las leyes y principios de la transparencia y el acceso a la información son premisas fundamentales de la gobernabilidad democrática, condiciones necesarias para garantizar una vida política con libertad de expresión y de prensa, en la que los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones públicas.

A continuación se presentan las estadísticas globales sobre 69 Leyes de Acceso a la Información que David Banisar ha producido (a julio de 2006).

Tabla 1.- Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información

PAÍS	AÑO	PAÍS	AÑO	PAÍS	AÑO
Suecia	1766	Irlanda	1997	Jamaica	2002
Colombia	1888	Israel	1998	Perú	2002
Finlandia	1951	Letonia	1998	Tayikistán	2002
Estados Unidos	1966	República Checa	1999	Uzbekistán	2002
Dinamarca	1970	Albania	1999	Zimbabwe	2002
Noruega	1970	Georgia	1999	Angola	2002
Francia	1978	Grecia	1999	Croacia	2003
Australia	1982	Japón	1999	India	2003
Nueva Zelanda	1982	Liechtenstein	1999	Kosovo	2003
Canadá	1983	Trinidad y Tobago	1999	Armenia	2003
Austria	1987	Sudáfrica	2000	Eslovenia	2003
Filipinas	1987	Inglaterra	2000	Turquía	2003
Italia	1990	Slovakia	2000	Argentina	2003
Holanda	1991	Bosnia y Herzegovina	2001	República Dominicana	2004
Hungría	1992	Bulgaria	2000	Serbia	2004
Ucrania	1992	Lituania	2000	Suiza	2004
España	1992	Moldavia	2000	Ecuador	2004
Portugal	1993	Estonia	2000	Antigua y Barbuda	2004

³ Support for Improvement in Governance and Management.

				Barbados	
Belice	1994	Polonia	2001	Azerbaijón	2005
Bélgica	1994	Rumania	2001	Alemania	2005
Islandia	1996	Panamá	2002	Montenegro	2005
Corea del sur	1996	Pakistán	2002	Uganda	2005
Tailandia	1997	México	2002	Macedonia	2006

Fuente.: David Banisar, *Freedom of Information Around the World*, 2006 (<http://www.privacyinternational.org>).

Como se puede observar en la tabla anterior, aunque la primera ley de acceso a la información gubernamental a nivel mundial fue publicada en Suecia en el año de 1766 (llamada “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”, Ackerman y Sandoval, 2004), la gran mayoría de las leyes en la materia han sido aprobadas en los últimos veinte años, incluyendo la mexicana en 2002.

En la tabla se ve también que existen leyes de acceso a la información no sólo en las regiones más desarrolladas del mundo, sino que poco a poco aquéllas se han ido extendiendo a todos los continentes. De hecho, algunos países altamente desarrollados, como Suiza o Alemania se encuentran entre los países que sólo en años recientes han aprobado una ley en la materia, mientras que otros como Filipinas, Hungría, Ucrania y Belice aprobaron sus respectivas legislaciones con bastantes años de anticipación.

En lo que toca a la región latinoamericana, México se encuentra entre los países pioneros en la materia, con una Ley que fue aprobada en el mismo año que la ley peruana, y tan sólo después de las leyes colombiana y panameña. Por su parte, resulta notable que algunos países de la región como Brasil y Chile aún no cuentan con una legislación similar, si bien en el caso chileno la aprobación de una ley en la materia está a punto de concretarse.

Por otra parte, en términos de los contenidos de cada una de las leyes, la revisión comparada deja ver que cada nación ha diseñado y desarrollado su propia interpretación del derecho de acceso a la información con base en sus características, necesidades y condiciones. Por supuesto, algunas leyes pioneras, y específicamente la norteamericana, han servido de modelo para las leyes más recientes (Roberts, 2006), lo que en buena medida ha permitido que éstas últimas sean más completas y detalladas que las primeras legislaciones.

Ahora bien, más allá de diferencias en contenidos, de acuerdo con Ackerman y Sandoval (2004), podría decirse que las legislaciones internacionales sobre la materia se han ido construyendo, por lo menos, en torno a los siguientes cuatro temas principales:

- **Cobertura.**- Este punto se refiere a la mención en la ley en torno a qué instituciones pueden ser consideradas “sujetos obligados”, es decir aquellas que deben responder a las obligaciones establecidas en la legislación. Aquí el abanico de opciones legales es amplísimo, pues lo mismo se pueden encontrar leyes que incluyen a todas las instituciones que reciben financiamiento gubernamental, leyes que abarcan sólo a los tres poderes del Estado, o leyes que incluso cubren a las organizaciones no gubernamentales o del sector privado, como es el caso particular de Sudáfrica.
- **Excepciones.**- Este punto tiene que ver con aquella información que poseen las autoridades y que, sin embargo, por diversas razones se considera que los gobiernos no deberían hacerla pública a la ciudadanía por los daños económicos, sociales, políticos, financieros que esta acción podría causar. Si bien también existen diferencias entre países sobre este tema, los argumentos que generalmente suelen usarse para reservar cierta información o datos en poder del Estado tienen que ver con la seguridad nacional, la privacidad de las personas, las negociaciones internacionales y los asuntos oficiales que se encuentran en trámite.
- **Supervisión y seguimiento.**- Este punto se refiere al conjunto de condiciones, normas, mandatos e instituciones que deben incluirse en la ley para asegurar su cabal cumplimiento. Dicho de otra forma, este tema tiene que ver con el conjunto de instituciones (organismos autónomos, oficinas del poder ejecutivo, tribunales, etc.) que serán responsables de supervisar que las solicitudes de información presentadas se atienden en tiempo y forma, así como con las áreas que serán responsables de recibir y dar seguimiento a las apelaciones cuando los términos y condiciones legales no se cumplen. En este caso, vale la pena comentar que de los 69 países con leyes de transparencia, son en realidad pocos los que cuentan con comisiones

independientes similares al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública mexicano.

- **Facilidad de acceso y cuotas.**- Finalmente, este punto tiene que ver con dos cuestiones básicas. Por un lado, con si existe o no una cierta obligatoriedad para que las instituciones gubernamentales publiquen periódicamente alguna información, sin necesidad de que los ciudadanos la soliciten. Por el otro lado, el tema tiene que ver con las cuotas o montos económicos que el Estado cobra por atender una solicitud de información, incluyendo los costos de fotocopiado o envío de los documentos solicitados. Como señalan algunos autores (Roberts, 2006), este punto puede ser muy delicado pues si los costos para conseguir la información deseada son altos, probablemente se reduzcan el número de solicitudes presentadas (como sucedió en Irlanda hace algunos años), además de que podría estarse coartando el derecho de acceso a la información de amplios segmentos de la población que carecen de recursos suficientes para este fin.

3.- Transparencia y acceso a la información en México

Como en el caso de muchos otros países, en México el tema de la transparencia y el acceso a la información es relativamente reciente. Si bien desde 1977 se estableció en el artículo sexto constitucional que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, en realidad los alcances prácticos de dicho artículo fueron muy limitados por las diversas interpretaciones jurídicas que hasta mediados de los años noventa hicieron las instituciones del poder judicial de la federación (López Ayllón, 2005). De hecho, los conceptos de transparencia y derecho de acceso a la información, entendidos en su sentido moderno, sólo comenzaron a introducirse en las discusiones nacionales rumbo a finales de los noventa, como parte de la incorporación de México la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La transparencia y el acceso a la información también se convirtieron en temas importantes de las discusiones nacionales en el marco del proceso de transición democrática del país. Ante una tradición político-administrativa en la que la opacidad gubernamental era una norma del sistema político, y en la que se consideraba que la información gubernamental era un recurso político más que un bien público, los

principios de transparencia y acceso a la información fueron muy bien recibidos entre numerosos actores sociales y políticos.

En este marco de globalización y transición democrática, el 4 de diciembre del 2000 se creó, por decreto presidencial, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (en adelante CITCC), integrada por los titulares de las dieciocho Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y los Directores Generales de las diez principales entidades paraestatales del Gobierno Federal. Como su nombre lo indica, el principal objetivo de esta Comisión ha sido el de coordinar políticas y acciones transversales para prevenir y disminuir las posibles conductas de corrupción, así como ayudar a fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades del gobierno federal.

Entre las primeras acciones generadas por la CITCC, dentro de la sesión intersecretarial de noviembre de 2001 se acordó impulsar un Acuerdo por el cual las dependencias y entidades federales se comprometieron a publicar a la ciudadanía, por medio de sus páginas de Internet, datos e información sobre la institución y su personal. Con ello, las instituciones comenzaron a asimilar el carácter público de la información gubernamental, al tiempo que se prepararon y anticiparon a lo que después habría de convertirse en las “obligaciones de transparencia” del artículo 7 de la ley federal de transparencia. La importancia de este Acuerdo intersecretarial quedó demostrada cuando, al entrar en vigor la ley, se alcanzó rápidamente casi un cien por ciento de cumplimiento por parte de las instituciones federales con respecto a las obligaciones de transparencia.

También durante los primeros meses y años del sexenio del Presidente Vicente Fox se realizaron diversos foros y consultas públicas acerca del derecho de acceso a la información, que fueron preparando el terreno para que el ejecutivo federal presentara su iniciativa de ley en la materia, con la finalidad de reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y establecer el derecho de las personas a solicitar por escrito y recibir información sin que fuera necesario acreditar las razones que motivan la solicitud.

De forma paralela se integró un grupo de académicos y periodistas, denominado “Grupo Oaxaca”, que también preparó y presentó un proyecto de ley que coincidía en los puntos fundamentales con la iniciativa del ejecutivo, y que difería sólo en cuestiones técnicas y de detalle. Este grupo tuvo una participación activa en la conformación de la

ley, ya que se constituyó como uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil en materia de acceso a la información (López Ayllón, 2005).

Una vez consensuadas las diversas iniciativas presentadas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. El 30 de abril de 2002 el Congreso aprobó por unanimidad la nueva LFTAIPG, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002 y entró en vigor un año después.

La LFTAIPG tiene entre sus objetivos principales (art. 4):

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho

En términos de su cobertura, es decir de los alcances de la ley, se estableció que ésta aplicaría a los tres poderes de la unión, a los órganos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, entre otros) y a los tribunales administrativos federales. Aunque la ley abarca también al poder legislativo y al poder judicial, en realidad se dedica sobre todo a regular lo relacionado con el poder ejecutivo federal, dejando a los otros poderes y a los órganos autónomos cierta libertad de establecer sus propias reglamentaciones en función de sus características particulares.

En cuanto al acceso a la información y las excepciones, la Ley estableció que “toda la información gubernamental [...] es pública” (art.2), remarcando una intención de máxima apertura y publicidad informativa. Al mismo tiempo, también señala que puede existir cierta información reservada o confidencial. En el caso de la información reservada, se establecen como argumentos la posibilidad de que se comprometa la seguridad nacional, se menoscaben las negociaciones o las relaciones internacionales, o se dañe la estabilidad financiera, monetaria o económica del país, entre otras causales (art. 13). En cuanto a la información que puede considerarse confidencial, la ley señala

fundamentalmente los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización (art. 18).

Para administrar la LFTAIPG y supervisar su aplicación adecuada se crearon tres instancias responsables. Primero, las **Unidades de Enlace**, que existen en cada institución del gobierno federal y son el vínculo formal con los ciudadanos. Entre otras cosas, dichas unidades son responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de información, así como de recabar, difundir y asegurar la actualización permanente de la información institucional.

Segundo, se crearon los **Comités de Información**, los cuales están integrados por el Órgano Interno de Control de las dependencias y entidades de la APF, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. Dicho Comité tiene entre sus funciones confirmar o modificar la clasificación de la información institucional, definir si se niega o no el acceso a la información, establecer la inexistencia de documentos solicitados, y generar los criterios para clasificar los documentos institucionales.

Finalmente, la Ley creó el **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública** (IFAI), cuya naturaleza jurídica es única dentro de la APF mexicana, pues se trata de un organismo público con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión (art. 33). Dentro de las funciones del IFAI se encuentran regular el acceso a la información para el gobierno federal; resolver mediante un procedimiento en forma de juicio las controversias que se generen entre los particulares y las instituciones gubernamentales; supervisar el cumplimiento de la ley y en su caso reportar las violaciones a los órganos internos de control; y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información entre los ciudadanos y los servidores públicos.

Finalmente, en lo que corresponde al factor de facilidad de acceso y cuotas, la LFTAIPG establece en su artículo 7 una serie de “obligaciones de transparencia”, es decir datos o informaciones que las dependencias y entidades del gobierno federal deben difundir de forma automática, sin necesidad de que sean solicitadas por los particulares. Entre las obligaciones de transparencia se encuentran la información relativa a:

- a) la estructura orgánica
- b) las facultades de cada unidad administrativa
- c) la remuneración mensual por puesto
- d) las metas y objetivos de las unidades administrativas

- e) los servicios ofrecidos y
- f) los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal

En el caso de información que sólo se hace pública mediante solicitud expresa de algún particular, la Ley establece como cuota de acceso máxima la suma de los costos de los materiales usados para reproducir la información y los costos de envío. Además, en la Ley se señala que las solicitudes de acceso a la información se pueden presentar en escrito libre o en los formatos que apruebe el IFAI. En este último caso, el IFAI y la Secretaría de la Función Pública diseñaron de manera conjunta un Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cuyo propósito es gestionar vía electrónica el mayor número de solicitudes posible. Este sistema es un medio electrónico, gratuito y seguro para los solicitantes, puesto que pueden pedir la información desde cualquier lugar del país o del mundo sin costo alguno. Con todo lo anterior se ha buscado facilitar la solicitud de información gubernamental.

Adicionalmente, cabe destacar que el 15 de febrero de 2007 el IFAI, con el apoyo de la CITCC (tanto sus integrantes como su Secretaría Ejecutiva), puso en marcha el “Portal de Obligaciones de Transparencia Gubernamental” (<http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>). Esta página web, alimentada por las instituciones del gobierno federal, tiene como propósito mejorar la utilidad y el valor de la información institucional que se ofrece al público. Para ello, en el portal se estandariza la forma en que las secretarías y entidades federales deben producir y presentar la información relativa a las “obligaciones de transparencia” del artículo 7. Además, por la forma en que está organizado el portal, hoy en día resulta posible obtener información comparada de más de una institución, sin necesidad de acudir a varias páginas web institucionales, y también es posible realizar búsquedas más rápidas, por medio de un sistema similar al de los buscadores de información de internet.

Para concluir este apartado, valdría la pena hacer un breve recorrido a algunas de las estadísticas más representativas sobre el acceso a la información en México. Derivado de la nueva relación que se generó entre Estado y sociedad a partir de la entrada en vigor de la LFTAIPG, hasta el mes de julio pasado, la APF había recibido la cantidad de 224,441 solicitudes de información, de las cuales 213,993 se presentaron por vía electrónica a través del SISI y 10, 448 de forma manual. Asimismo, entre el 12 de junio de 2003, cuando entró en vigor la LFTAIPG, y el 5 de julio de 2007, se

generaron 197,967 respuestas, de las cuales 189,220 fueron electrónicas y 8,747 manuales.

Tabla 2. Solicitudes recibidas, respuestas y recursos presentados ante el IFAI

RESUMEN AL 05 DE JULIO DE 2007						
Solicitudes recibidas, Respuestas y Recursos presentados al 05/07/2007						
CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
SOLICITUDES ELECTRÓNICAS	22,488	35,055	47,874	57,739	50,837	213,993
SOLICITUDES MANUALES	1,609	2,677	2,253	2,474	1,435	10,448
Total de solicitudes	24,097	37,732	50,127	60,213	52,272	224,441
RESPUESTAS ELECTRÓNICAS	19,831	31,744	42,673	51,169	43,803	189,220
RESPUESTAS MANUALES	1,445	2,369	1,925	1,929	1,079	8,747
Total de respuestas	21,276	34,113	44,598	53,098	44,882	197,967
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL	1,156	2,374	3,688	5,140	4,169	16,527
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE PAGO DE LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN	92	277	418	740	449	1,976
Total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional	1,248	2,651	4,106	5,880	4,618	18,503
RECURSOS ANTE EL IFAI	635	1,431	2,639	3,533	2,613	10,851

Fuente: estadísticas oficiales del IFAI.

Al revisar estos datos con mayor detalle, se observa que desde la aprobación de la Ley ha existido un incremento constante de las solicitudes de acceso a la información, pero también de los recursos de revisión presentados ante el IFAI. Mientras que lo primero refleja un mayor interés por usar este nuevo derecho de acceso a la información gubernamental, lo segundo probablemente refleja que el proceso de aprendizaje de los solicitantes les ha llevado a ser más exigentes en cuanto a las respuestas que han recibido de parte de la Administración Pública Federal. Al mismo tiempo, las estadísticas muestran que los ciudadanos tan sólo han recurrido al IFAI para pedir una revisión en más o menos el 5% de los casos, lo cual parece indicar también que el gobierno federal ha atendido de forma satisfactoria 95% de las solicitudes.

Por otra parte, al observar cuáles instituciones son las que cuentan con mayor número de solicitudes acumuladas podemos encontrar al Instituto Mexicano del Seguro Social con 20,198; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 10,203; a la Secretaría de Educación Pública con 9,874; a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales con 7,314; y a la Secretaría de la Función Pública con 6,532.

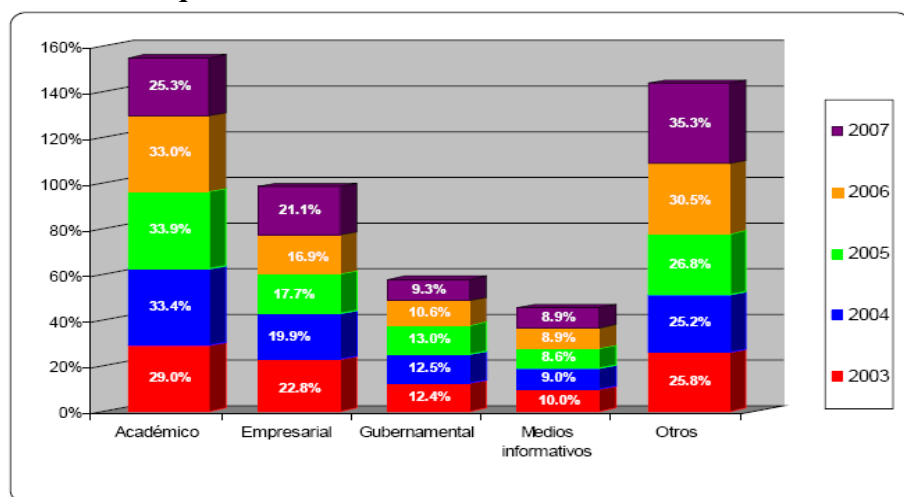
Tabla 3. Instituciones de la Administración Pública Federal con más solicitudes, corte al 5 de julio de 2007

Las 5 dependencias y entidades con más solicitudes al 05/07/2007								
Dependencia/Entidad	No. de solicitudes 2003	No. de solicitudes 2004	No. de solicitudes 2005	No. de solicitudes 2006	No. de solicitudes 2007	Total acumulado	% de Solicitudes con respuesta terminal	% de Solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento o de información adicional
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	1,114	2,230	3,825	6,074	6,955	20,198	87	7
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1,570	2,068	2,247	2,500	1,818	10,203	93	5
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	1,061	1,413	2,042	2,475	2,883	9,874	81	13
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	779	1,294	1,823	2,032	1,386	7,314	85	12
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	696	1,065	1,659	1,818	1,294	6,532	79	16

Fuente: Estadísticas oficiales del IFAI

Finalmente, las estadísticas acerca de qué actores son los que más solicitudes presentan demuestran que el sector académico es el que más requiere información al gobierno federal, seguido por el sector empresarial, los mismos servidores públicos y los medios de comunicación.

Tabla 4. Sectores que solicitan más documentación al Gobierno Federal



Fuente: Estadísticas oficiales del IFAI

Si tomamos en cuenta este último dato, puede notarse que los empresarios se encuentran entre quienes más han aprovechado las reformas en materia de transparencia y acceso a la información.

4. Transparencia y Acceso a la Información en los Estados

Para cerrar este capítulo, valdría la pena hacer un breve recuento de cómo la transparencia y el acceso a la información se han ido convirtiendo también en temas centrales de las discusiones estatales en México. Por una parte, es necesario mencionar que algunos estados presentaron diversas iniciativas de ley en la materia antes que la misma iniciativa del ejecutivo federal. El estado de Jalisco, por ejemplo, publicó la primera ley de transparencia del país el 20 de diciembre del 2001. En 2002, año de publicación de la ley federal de transparencia, también se publicaron las leyes de Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro. Al día de hoy, todas las entidades federativas cuentan ya con una legislación en la materia, si bien las de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco se publicaron muy recientemente.

Contra lo que pudiera pensarse, las legislaciones estatales no se han producido como copias en serie, sino que cada entidad le ha dado particularidades de acuerdo a sus propias circunstancias, con puntos comunes entre la mayoría de las leyes, pero también con importantes puntos de divergencia. Al analizar con más detenimiento esta diversidad legal en materia de transparencia y acceso a la información (que hasta cierto punto podría considerarse necesaria en primera instancia), se ha descubierto que en realidad existen importantes disparidades. En un estudio sobre la calidad de las legislaciones, Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez (2006) construyeron un Índice de Evaluación de las Leyes Estatales (IELE) utilizando cuatro indicadores: cobertura respecto a sujetos obligados; cobertura respecto a rubros de información pública de oficio; facilidad de acceso a la información; y promoción a la observancia de la ley. A partir de dichos indicadores, los autores midieron la calidad de las leyes y encontraron los siguientes hallazgos.

En primer lugar, las entidades federativas cuyas leyes de transparencia y acceso a la información se calificaron como las mejor diseñadas fueron las siguientes:

Tabla 6. Leyes estatales de transparencia con las calificaciones más altas

Estado	Cobertura	Obligaciones de transparencia	Facilidad de Acceso a la Información	Observancia de la Ley	Índice de Evaluación de la Ley
Jalisco	1.00 (1)	0.96 (2)	0.88 (2)	0.80 (1)	0.76 (1)
Querétaro	1.00 (1)	0.96 (2)	0.63 (4)	0.59 (2)	0.51 (2)
Morelos	1.00 (1)	0.92 (3)	0.75 (3)	0.56 (3)	0.50 (3)
Baja California Sur	1.00 (1)	1.00 (1)	0.38 (6)	0.52 (4)	0.41 (4)
Chihuahua	1.00 (1)	1.00 (1)	1.00 (1)	0.39 (7)	0.39 (5)

Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba, p 86. Nota: Los números que aparecen entre paréntesis corresponde a la posición de las entidades federativas en las tablas de los indicadores respectivos.

Por otra parte, las leyes estatales que obtuvieron las calificaciones menos elevadas fueron las siguientes:

Tabla 7. Leyes estatales de transparencia con las calificaciones más bajas

Estado	Cobertura	Obligaciones de transparencia	Facilidad de acceso a la información	Observancia de la Ley	Índice de Evaluación de la Ley
Nuevo León	0.89 (2)	0.48 (12)	0.25 (7)	0.19 (19)	0.10 (22)
San Luis Potosí	0.89 (2)	0.84 (5)	0.13 (8)	0.19 (19)	0.12 (21)
Michoacán	1.00 (1)	0.88 (4)	0.38 (6)	0.19 (19)	0.14 (20)
Aguascalientes	1.00 (1)	0.52 (11)	0.38 (6)	0.22 (17)	0.14 (20)
Durango	0.89 (2)	0.64 (9)	0.50 (5)	0.21 (18)	0.14 (20)

Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba, p. 86. Nota: Los números que aparecen entre paréntesis corresponde a la posición de las entidades federativas en las tablas de los indicadores respectivos.

Ahora bien, más allá de las posiciones particulares de cada entidad federativa, lo que se observó en los primeros años de implementación de las leyes estatales de acceso a la información es que los ciudadanos de las entidades federativas enfrentaban, en la práctica, condiciones desiguales para poder ejercer un mismo derecho de acceso a la información. Las normas estatales implican obligaciones y procedimientos muy diferentes respecto a la forma en que los particulares pueden acceder a los documentos generados por los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios. Los legisladores locales han establecido legislaciones con diversos estándares de calidad, unos más exigentes que otros y, en consecuencia, algunas legislaciones resultan menos exigentes que otras. Así, el ejercicio del derecho de acceso a la información ha estado condicionado por el marco normativo del estado en cuestión, con consecuencias no tan benéficas para la transparencia y la rendición de cuentas.

A raíz de esta situación, desde hace un par de años empezaron a generarse una serie de acciones encaminadas a mejorar las legislaciones estatales. En la “Declaración de Guadalajara”, por ejemplo, suscrita a finales de 2005 por los gobernadores de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes, se pronunció la necesidad de promover una reforma constitucional en donde fueran plasmados “los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben existir en el país”, a fin de corregir las diferencias presentadas entre las diferentes leyes de transparencia. Posteriormente, en noviembre de 2006 se propuso una iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional por los mismos gobernadores antes mencionados, más el de Veracruz y el Jefe de gobierno del Distrito Federal, con el propósito de homologar el derecho de acceso a la información en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

El 24 de abril de 2007, el Congreso de la Unión aprobó finalmente la reforma al artículo 6° constitucional, que en meses recientes fue también aprobada por los congresos estatales necesarios para volverla una realidad jurídica nacional. De acuerdo con esta reforma, las leyes estatales y los reglamentos municipales en materia de transparencia y acceso a la información deberán quedar homologados en ciertos estándares mínimos establecidos para el 24 de abril de 2008. Además, en un período no mayor a dos años deberán implantarse los sistemas electrónicos de consulta en todos los gobiernos subnacionales.

En esencia, y después de haberse analizado la LFTAIPG y las leyes locales, la reforma al artículo 6° de la Constitución establece que la normatividad respecto al derecho de acceso a la información en el país debe obedecer los siguientes principios (véase www.ifai.org.mx):

1. Toda la información es pública. Por excepción existe información que es considerada como reservada por razones de interés público.
2. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales es considerada confidencial y es de acceso restringido.
3. Cualquier persona puede acceder a la información sin necesidad de acreditar interés alguno, o justificar su utilización.
4. El derecho de acceso a la información debe ser eficaz y eficiente. Los procedimientos requeridos para su ejercicio deben ser sencillos, y el tiempo estipulado para la entrega de información no debe exceder los 20 días hábiles.
5. Debe establecerse un mecanismo de revisión de las respuestas que nieguen el acceso a la información, y éste será encargado a un órgano especializado, autónomo e imparcial.

6. En caso de que exista un conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva de la información pública, éste se deberá resolver mediante la evaluación del daño que pudiera causar la difusión de la información, o bien, por la acreditación de causas de interés público.
7. Las conductas de los servidores públicos que atenten contra el ejercicio del derecho a la información serán consideradas como graves.
8. Los sujetos obligados deben poner a disposición de la ciudadanía un mínimo de información sobre los aspectos más relevantes de su actuar administrativo.
9. Debe hacerse un esfuerzo por mantener los archivos administrativos actualizados y confiables.

Aunque la aprobación de esta reforma se limita en principio a un ámbito jurídico, al que deberá seguir un proceso complejo de implementación administrativa, sin duda puede afirmarse que se trata de un gran paso en la consolidación del derecho que todos los mexicanos tienen, sin importar en qué entidad federativa o municipio viven, para acceder a toda la información en poder de los organismos públicos del país.

5. Conclusiones: el futuro de la transparencia gubernamental en México

Como se ha mencionado en el presente capítulo, el derecho de acceso a la información representa una de las conquistas ciudadanas más importantes del México contemporáneo. A casi 5 años de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoy podemos decir que las instituciones del gobierno federal han realizado enormes esfuerzos para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a aquella información que les interesa sobre la gestión gubernamental, el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones. La aprobación de leyes estatales en la materia y la reciente reforma constitucional indican también que los gobiernos subnacionales están avanzando en la misma línea a favor de la transparencia y la apertura.

Ahora bien, si el desarrollo de buenas normas y principios jurídicos en esta materia resulta una condición indispensable para impulsar la transparencia y el acceso a la información, también es cierto que aún puede hacerse mucho más. De hecho, las discusiones nacionales actuales comienzan a dar un giro para centrarse ya no tanto en el acceso a la información, que en buena medida se da por descontado, sino en la calidad y utilidad de la información gubernamental que puede obtenerse.

Por ello, una de las prioridades del nuevo gobierno encabezado por el Presidente

Felipe Calderón es mejorar tanto la calidad de la información que las instituciones públicas entregan a los ciudadanos, como la calidad de los mismos mecanismos de acceso a la información. En este sentido, en su decimotercera sesión ordinaria del pasado 28 de junio de 2007 (y primera en este sexenio), la CITCC acordó trabajar en tres nuevos proyectos relacionados con la transparencia de las acciones, decisiones e informaciones gubernamentales (www.programaanticorrupción.gob.mx).

El primer nuevo proyecto que se desarrollará es el de “Transparencia Focalizada”, cuyo objetivo es que las instituciones públicas ofrezcan a los ciudadanos información útil sobre temas de particular interés social. Actualmente, como ya se ha mencionado antes, el artículo 7 de la LFTAIPG establece una serie de “obligaciones de transparencia”, pero además señala en su fracción XVII que deberá hacerse pública “Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público”. Con base en esta premisa, la “Transparencia Focalizada” implicará que las instituciones del gobierno federal publiquen, de forma proactiva, sencilla, clara, periódica, sin necesidad de que medie una solicitud de acceso, aquella información relacionada con:

- a) Los trámites, procesos, servicios, productos, licencias, permisos y decisiones que tienen mayor impacto en la vida económica y social de los ciudadanos;
- b) Los temas que, según la experiencia de los últimos años, han sido solicitados con mayor frecuencia por los ciudadanos a cada institución; y
- c) Los asuntos que tengan impacto en la opinión pública y que al hacerse transparentes, contribuyen a enriquecer el debate y la reflexión sociales.

Así, mientras que las “obligaciones de transparencia” permiten contar hoy en día con una base común, estandarizada, de información en todas las instituciones federales, la “Transparencia Focalizada” nos permitirá abundar en los asuntos y temas particulares de cada institución, en línea con las preocupaciones e intereses de los ciudadanos.

Un segundo proyecto impulsado por la CITCC será el de “Mejora de los Portales de Transparencia” de las instituciones del gobierno federal. Las páginas web de las dependencias y entidades se han convertido en el vehículo principal para atender las demandas informativas de la ciudadanía, y para hacer públicas las acciones y decisiones gubernamentales. Sin embargo, en la actualidad existe una enorme heterogeneidad en las herramientas tecnológicas que las dependencias del gobierno federal utilizan para ofrecer esa información, lo cual provoca que el acceso sea dispar. Por ello, en

coordinación con la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República y otras instancias, la Secretaría Ejecutiva de la CITCC impulsará la homologación de los mecanismos digitales de acceso a la información para todas las dependencias del gobierno federal, para facilitar la “usabilidad” de los portales institucionales de transparencia por parte del público.

Finalmente, la CITCC estará impulsando la creación de “Mesas de Acompañamiento a las Resoluciones del IFAI”, en las cuales participarán la Secretaría de la Función Pública, el IFAI y diversas instituciones del gobierno federal, según sea necesario. Durante los últimos años, en algunas ocasiones las instituciones del gobierno federal y el IFAI han tenido interpretaciones divergentes sobre los alcances e implicaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sobre todo en lo relacionado con qué información debe hacerse pública y cuál debe reservarse justificadamente. Las “Mesas de Acompañamiento” buscan crear un espacio en el que las diversas partes involucradas puedan dialogar y llegar a criterios compartidos en torno a solicitudes de información complejas, para así evitar interpretaciones divergentes que puedan derivar en malestar por parte del solicitante (que no recibe toda la información que pide), en responsabilidades de los servidores públicos (que por diversas causas no entregan toda la información que deberían entregar), o en problemas para las instituciones federales (que son obligadas a entregar información delicada, con potenciales consecuencias negativas para la gestión pública).

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John e Irma Sandoval E. (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de Transparencia 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- AEQUUM (2006), “Evaluación del impacto de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, Estudio elaborado para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, www.ifai.org.mx.
- Bellver, Ana y Kaufmann Daniel (2005), “Transparenting transparency: Initial Empirics and Policy Applications”,
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664).
- Concha Cantú Hugo A., Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.) (2005), *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, México: UNAM.
- Guerrero, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba (2006), “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en Concha Cantú Hugo A., Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.) (2005), *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, México: UNAM, pp. 81-125.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002.
- López-Ayllón Sergio (ed.) (2006), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México: IFAI-UNAM.
- (2005), *Democracia y Acceso a la Información*, México: TRIFE (Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de Justicia Electoral).
- Merino, Mauricio (coord.) (2005), *Transparencia: libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México: IFAI.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pope, Jeremy (2000), *El Libro de Consulta 2000 (Sourcebook)*, Berlín: Transparencia Internacional, www.tm.org.mx.
- Roberts, Alasdair (2006), *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press.

- (2002), “Acceso a la Información Gubernamental: Compendio de Temas”, en Laura Neuman (ed.), *Acceso a la información: La llave para la democracia*. Atlanta, GA: Carter Center, pp. 9-16.
- Salazar, Pedro (coord.) (2005), *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, México: IFAI-UNAM.
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2007) , “Minuta de la Decimotercera Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción”, disponible en www.programaanticorrupción.gob.mx.
- Schedler, Andreas (2006), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- Stiglitz, Joseph (1999), “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, Oxford Amnesty Lecture, Oxford, Reino Unido, 27 de enero.
- Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, Open Society Justice Initiative, 2006.
- Trinidad Zaldívar, Ángel, *La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su Impacto en la Sociedad y el Gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.