



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

CECAD

Coordinación de Educación
Continua y a Distancia



infodf
Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

Diplomado

TRANSPARENCIA, acceso a la información pública y protección de datos personales en el Distrito Federal

Docente: Sergio López Ayllón

Módulo II: El acceso a la información pública como derecho fundamental

Tema 1. Conceptos y definiciones básicas: transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Introducción

El propósito del presente tema es proporcionar a los participantes del diplomado, los elementos suficientes para que tengan una mejor idea de qué quiere decir cada uno de los conceptos implicados en el debate teórico, sobre: ¿qué es la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información?, ¿cuál es la vinculación entre democracia y transparencia?, ¿cuál es la relación entre ellos? y ¿por qué tienen importancia fundamental en la construcción de los sistemas democráticos contemporáneos?

Esto nos permitirá ubicar con precisión el sentido e incluso el debate sobre las leyes de acceso a la información y corroborar que éstos son el resultado histórico de una serie de eventos que se han venido dando en el país y de manera más amplia en el mundo.

1. Rendición de Cuentas

El concepto de *rendición de cuentas* es hoy día de uso generalizado, sin embargo, aún existen problemas para entender cuál es su contenido específico; esto deriva de un problema lingüístico y es que la idea de rendición de cuentas es la traducción más generalizada de un concepto en inglés, el de *accountability*. El problema básicamente es que al hacer la traducción al español, se pierden algunos de los contenidos que este concepto tiene originalmente.

Para tener un primer acercamiento a este concepto es importante plantearnos los siguientes cuestionamientos: ¿qué entendemos cuando escuchamos las palabras rendir cuentas?, ¿a qué nos remite cuando alguien dice que rinde cuentas? y ¿qué entendemos por ello?

Al reflexionar sobre las preguntas previas, podemos afirmar preliminarmente que:

- Rendimos cuentas cuando damos un informe, una relación de lo que hemos hecho durante cierto tiempo, periodo o parte del día.
- Rendir cuentas es cuando informamos sobre los gastos respecto de algún asunto que nos encargaron y de la manera en que dispusimos de estos recursos.

Podríamos seguir haciendo inferencias al respecto y la mayoría de las opiniones centran su atención en que se habla de un **informe pormenorizado**. Básicamente pareciera que es una actividad que se realiza entre dos sujetos, esto es, entre quien rinde cuentas y alguien que las recibe, por ejemplo: yo le rindo cuentas a alguien (el esposo a su esposa; el empleado a su jefe); lo propio ocurre con el gobierno, pues debe rendir cuentas a los ciudadanos.

Este último es quizá uno de los matices que se pierde en la traducción al español, porque el concepto original en el idioma inglés no hace referencia a un acto unilateral, sino que implica una relación bilateral en la que quien rinde cuenta está obligado a hacerlo. En este sentido rendir cuentas no es un concesión sino una obligación. Es probable que en nuestra cultura alguien pueda sentirse incómodo cuando rinde cuentas, pero en realidad debería ser un reflejo propio de quien se hace responsable de sus actos.

Hay que destacar en desde esta óptica rendir cuentas no es simplemente un privilegio o facultad, sino que la *rendición de cuentas* se construye desde la perspectiva de una exigencia y una obligación. Esto se enmarca básicamente en esta idea muy general de la vigilancia, del control del poder, así como la construcción de mecanismos institucionales de pesos y contrapesos, el cual trataremos más adelante.

Así, el significado del concepto “*rendición de cuentas*” tiene un **sentido político**. Su contenido va más allá de un sentido contable o financiero, sino que incluye en realidad el ejercicio del poder. Así, quien ejerce el poder tiene ciertamente facultades y privilegios, pero también una obligación de rendir cuentas de sus

acciones y, en contrapartida, los ciudadanos un derecho a exigirlos, de saber por qué y cómo se ejerce el poder.

En este sentido bilateral, podemos decir que la rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de los políticos o funcionarios del gobierno de informar, pero **no basta que informen qué se hace, sino que también de justificar sus acciones. No basta decir qué, sino también por qué.** La parte complementaria a lo anterior es la capacidad de aquellos a quienes se les rinde cuentas de **sancionar** las eventuales desviaciones que hayan tenido los políticos o funcionarios encargados del ejercicio del poder.

Así pues, la rendición de cuentas, tiene dos grandes dimensiones: por un lado, está según Schedler¹, la *responsabilidad* con una doble exigencia de información y justificación; y por otro, la de las sanciones, que tiene una especial relevancia, ya que de nada sirve que nos rindan cuentas sobre “qué hacen y para qué lo hacen”, que nos den las razones de sus actos, si no hay una sanción.

En este sentido, *la sanción* es vista no sólo como la acción de imponer penas de cárcel o multas, sino como una sanción encaminada a aprobar o condenar una actitud. En el ejercicio del poder cabe preguntarse ¿quién la ejerce?, ¿cuál es la sanción última respecto de quien ejerce el poder?

La sanción, en un sentido amplio, está vinculada al concepto de democracia, ya que la sanción última en el ejercicio del poder es aquella que ejercen los ciudadanos al votar. El voto implica una sanción –positiva o negativa- respecto de las acciones y resultados de los gobernantes. Ahora bien, ¿qué se requiere para que ésta sea una sanción efectiva? Pues bien, la efectividad de la sanción supone que previamente hubo información, porque si no es así, será una sanción hostil e ineficaz que se estará imponiendo sin el elemento de la información.

Si la condición de la información previa se cumple, se emite el voto informado. Pero sólo un voto informado es plenamente democrático. A fin de cuentas, la sanción

¹ Schedler, Andreas. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia 03. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

última respecto del ejercicio del poder es el voto al cual deben someterse los políticos. Así ¿cómo controlo en última instancia el poder?, a lo cual la respuesta ciudadana es “te doy mi voto o te lo quito”.

Ahora bien la rendición de cuentas es compleja. En efecto pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil.² Como hemos explicado rendir cuentas significa literalmente *entregar o dar* cuentas ante alguien. De ahí que *rendir cuentas* sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Así pues, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos:

- a) dos sujetos involucrados;
- b) un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho); y
- c) un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto.

Decimos que la rendición de cuentas es *subsidiaria*, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. En rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas. De modo que también la forma en que se rinden las cuentas ha de ser consecuente con el contenido sustantivo de esas acciones o decisiones.

También se trata de una relación *transitiva*, en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas, con roles distintos; y aunque parezca obvio, es preciso tener presente que esa relación perdería todo sentido si aquellos que rinden cuentas no están obligados, no se someten a los juicios y no acatan los resultados de las sanciones impuestas de aquellos ante quienes se

² Las ideas que se exponen en seguida están tomadas de López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. (2010) “La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos” en La estructura de la rendición de cuentas en México. México: CIDE-UNAM, pp. 1 y ss.

rinden las cuentas. De aquí que la rendición de cuentas sea, también, un antídoto contra la impunidad.

Modelo y tipología de la rendición de cuentas

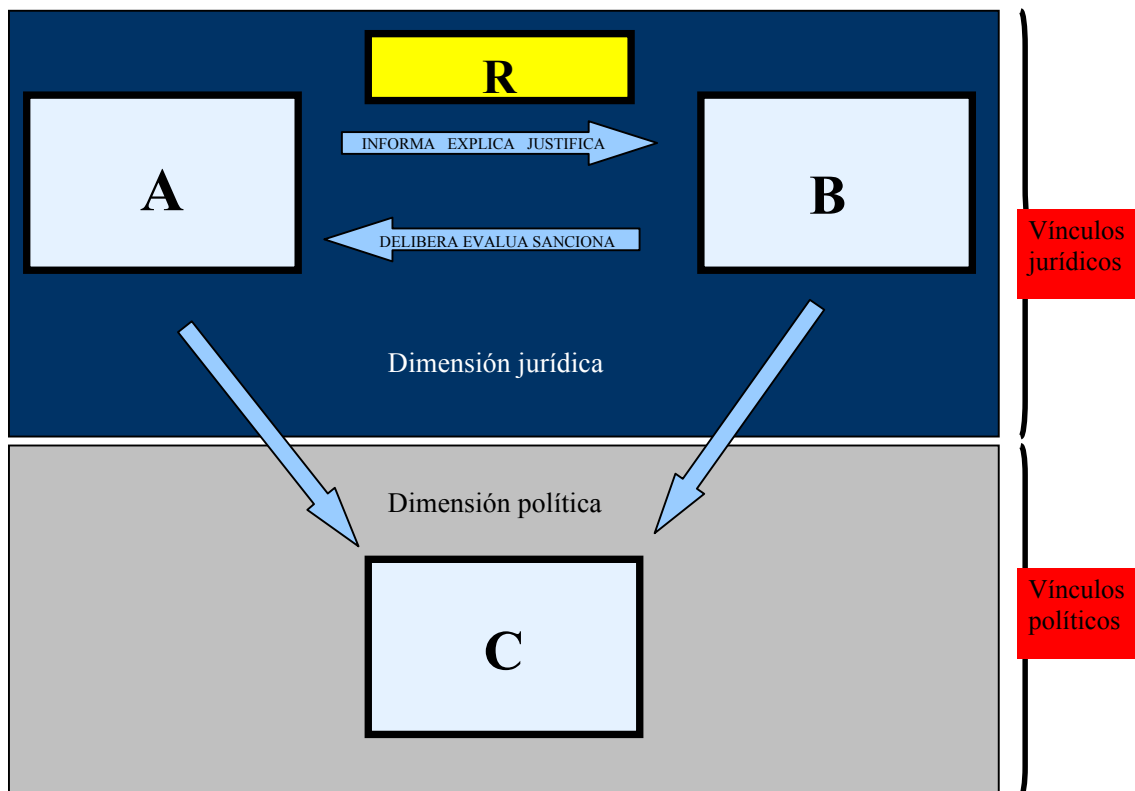
Los profesores Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos han conceptualizado a la rendición de cuentas “como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos”.³

De esta definición se deriva, en principio, que la mención de las obligaciones de A y de las facultades de B, implican necesariamente una relación jurídica explícita (que se traduce en facultades y obligaciones precisas), así como en procedimientos establecidos para darle forma y cauce. Debemos precisar que la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre A y B, sino que en realidad supone múltiples A’s y B’s. En este sentido, podemos hablar de un “sistema de rendición de cuentas” integrado por el conjunto de relaciones entre A’s y B’s, soportado en un entramado institucional y legal en el que cada actor del sistema le rinde cuentas a otro(s) actor(es). Pero el modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, y que se constituye como el conjunto de los ciudadanos. El siguiente esquema sintetiza este modelo:⁴

Esquema 1: Modelo de rendición de cuentas

³ Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos. (2009) “La Rendición de cuentas en los estados de la federación. Avances de investigación del proyecto CIDE-Hewlett sobre la estructura de la rendición de cuentas en México”. México: CIDE, 2009, p. 2 (Serie Documentos de Trabajo DAP).

⁴ Tomado de López Ayllón y Merino, *op. cit supra* , p. 6



Por su parte, Schedler⁵, entre otros, hacen diferencias en el tipo de relaciones que se establecen cuando se dan estos mecanismos de rendición de cuentas.

Rendición de cuentas vertical, que se da en una relación de subordinación según sea la posición relativa y tiene dos posibilidades:

- 1) La que se lleva a cabo de manera vertical, de *arriba hacia abajo*. Es la rendición de cuentas jerárquica, la del padre al hijo, del jefe a subordinado, del superior al inferior. Este tipo de rendición de cuentas, es típica en contextos de cultura jerárquica, en donde el superior le pide a su inferior, a su subordinado, a quien esté en la relación de dependencia, que le rinda cuentas, que le informe, que le diga eventualmente, qué está haciendo.
- 2) La que se da del subordinado al superior, es la rendición de cuentas de *abajo hacia arriba*, a ésta se le conoce como rendición de cuentas típica. Se da justamente, por ejemplo, del ciudadano a la autoridad y requiere que se construya como un derecho, como una exigencia para que tenga sentido

⁵ Schedler, *op. cit supra*.

pleno. La característica específica de este tipo de rendición de cuentas es que se da de manera inversa a la anterior.

Rendición de cuentas horizontal, es aquella que teóricamente se da entre iguales, entre pares. Esta idea de pares hay que problematizarla un poco, porque básicamente se lleva a cabo en entornos políticos y es casi imposible que en política se den relaciones de estricta igualdad. En realidad la relación de cuentas horizontal se refiere a aquella que se da entre dos sujetos independientes uno del otro.

Para entender mejor lo anterior pensemos de manera muy genérica en una entidad administrativa, en un órgano administrativo; esa entidad administrativa está sujeta a diversos tipos de rendición de cuentas: El primero, es el que se da al interior de la misma, por lo que aquí hay varios tipos de rendición de cuentas, por ejemplo: en el nivel de los supervisores, de los jefes, existen mecanismos de rendición de cuentas para saber si se está haciendo o no la tarea que se le ha encomendado a una determinada persona.

Hay también otras entidades administrativas que están supervisando a esa entidad, que están pidiendo una rendición de cuentas en funciones específicas, como ejemplo podemos mencionar a la Secretaría de Finanzas, la de Función Pública o los órganos internos de control, que básicamente son mecanismos de rendición de cuentas que usan cierto tipo de instrumentos como las auditorías, la supervisión, incluso, en ocasiones, la transparencia. Es importante centrar la atención en el sentido que va a tener la información, porque están pidiendo informes, están pidiendo mecanismos de información periódica, los avances financieros, en fin, todos estos mecanismos son mecanismos de rendición de cuentas; incluso la entidad administrativa también rinde cuentas al Poder Legislativo.

También se rinden cuentas a través del Poder Judicial, porque lo que hace este poder en los tribunales básicamente es revisar si la actuación de la autoridad estuvo conforme a la ley, si su actuación corresponde o no a los mandatos legales de sus facultades, de sus competencias. Si esto no es así, entonces los tribunales

determinan una sanción, que puede ser, por ejemplo, anular el acto ilegal de la autoridad.

A modo de ejercicio ilustrativo podemos preguntarnos ¿qué pasaba cuando teníamos un sistema propio de los modelos autoritarios, de partido único?, ¿había realmente la independencia que requeríamos para ejercer la rendición de cuentas? Al respecto puede decirse que existía cierta rendición de cuentas pero que se daba típicamente en forma vertical, de arriba hacia abajo. Conforme se avanzó en la construcción o la transición hacia un estadio democrático, esos mecanismos que operaban solamente incidentalmente, se fueron desarrollando aún más en la medida en que los Poderes Legislativo y Judicial se fueron independizando y que la acción de los poderes ejecutivos se fue haciendo más compleja. Es así que se desarrollaron controles administrativos y se construyeron mecanismos de rendición de cuentas horizontales entre los diferentes órganos que integran el poder.

Ahora bien, lo que ocurría es que en estos mecanismo faltaban el ciudadano y los mecanismos institucionales que le permitieran exigir que se le rindieran cuentas, éste es precisamente el mecanismo en el que centran su atención las leyes de acceso a la información. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, pero antes conviene reflexionar sobre un segundo concepto, el de transparencia, que no es tan “transparente” como parece.

2. Transparencia

Si analizamos el significado de la palabra transparencia, podemos decir que *transparencia* es una característica de los materiales u objetos que hace que se pueda ver la luz a través de ellos. Entonces podemos afirmar que una botella de plástico es transparente porque podemos ver la luz a través de ella.

Pero qué pasa si preguntamos: ¿Pedro es transparente? Siguiendo el razonamiento de que un objeto es transparente sí o solo sí se puede ver a través de él, advertimos que evidente y ciertamente Pedro no es transparente. Entonces, qué queremos decir con la pregunta ¿Pedro es transparente?, ¿no será que estamos haciendo referencia a lo que él refleja, a sus acciones, a sus cualidades?

En efecto, para poder emitir un juicio sobre la “transparencia” de Pedro supone entonces que el emisor cuenta con información suficiente que le permite hacer juicios *a posteriori*, es decir, puede contrastar lo que Pedro dice que hace, lo que dice que piensa y lo que realmente hace y cómo lo hace. Sólo con esta condición es posible calificar la conducta de Pedro como transparente.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando me refiero a la “transparencia” de una organización o empresa?, ¿qué quiero decir si, por ejemplo, afirmo que Coca Cola es una empresa transparente?

Cuando hablo de una organización, estoy hablando de *un conjunto* de personas con objetivos, propósitos, procedimientos y mecanismos comunes, de forma que el juicio “*esa empresa es transparente*” depende ya de muchos más factores. Sin embargo, el flujo de información sigue siendo la primera condición y, por lo tanto, obliga a pensar que una institución o una empresa es transparente en la medida que su información está organizada de tal manera que puede ser conocida y permite contrastar esta información con las actividades, los productos, los procesos, las ganancias y las pérdidas de esta organización.

¿Qué queremos decir o a qué queremos hacer referencia cuando decimos que un gobierno es transparente? Cuando hablamos de un gobierno, el asunto se torna extraordinariamente complejo, porque el gobierno no es el presidente, no es el jefe de gobierno, no es el delegado, sino que es una organización extraordinariamente compleja. En el gobierno se maneja una enorme cantidad de información y se requieren para ello muchos funcionarios, muchas acciones, muchas instituciones y múltiples recursos. Así pues, aplicarle la calidad de transparencia a un gobierno no es una tarea sencilla.

Si no es nada fácil aplicarle cierta calidad de transparencia a un gobierno, entonces ¿qué presupone?, ¿un gobierno que maneja la información de manera secreta, que no la difunde, en el los funcionarios puede decidir discrecionalmente cuando, a quien y por qué la divulgan, puede considerarse como un gobierno transparente?. La respuesta es claramente negativa.

La primera condición que define a un gobierno “transparente” es que la información que genera, conserva y administra está organizada de tal manera que sea pública, es decir, que pueda ser divulgada y conocida por cualquiera persona.

Así, la transparencia no es una calidad que se adquiera de un día para otro como una ley, sino que implica un esfuerzo intencional, una política que regule y oriente la manera en que se va a manejar la información gubernamental.

Con base en lo anterior, podemos hacer una primera aproximación al concepto que estamos analizando. La transparencia es un conjunto de características referidas a un flujo de información: que ésta sea accesible, oportuna, relevante, verificable y de calidad. Todos estos atributos de la información, del flujo de información, al final del día, van a permitir decir que alguien, una empresa o un gobierno, es más o menos transparente.

Entonces, el concepto de “transparencia”, cuando la aplicamos a personas, a empresas o instituciones, se refiere a las características de la información de esa persona, empresa o institución que permiten que ésta tenga un conjunto de atributos a los que nos referimos anteriormente. Cuando el flujo de información es accesible, oportuno, confiable, verificable y de calidad, entonces podemos predicar que esa persona, empresa o institución es transparente.

Podemos concluir entonces que el acceso a la información es sólo una de las condiciones de la transparencia. Para que ese acceso genere transparencia, debe de considerarse además las condiciones, tiempos, calidad y verificabilidad de esa información.

Generalmente, la información que se produce en las instituciones gubernamentales se genera para uso de la propia organización, para servir al proceso de toma de decisiones o de evaluación. Una de las grandes implicaciones de las leyes de transparencia es que introduce un elemento adicional que ordena a las instituciones burocráticas tiene que estar disponible para los ciudadanos, para los usuarios de esa organización. Introduce entonces la dimensión pública en la

información gubernamental y permite que los ciudadanos puedan responder a preguntas tales como: ¿qué estás haciendo?, ¿cómo lo estás haciendo?, ¿por qué lo estás haciendo? o ¿cuál es la justificación para no hacerlo?”

Lo anterior, supone decodificar parte de la información que se va generando en la organización para ponerla de manera distinta en la bandeja, por lo que el proceso de hacer pública la información es complejo, tiene un costo, no es gratis y presenta muchas complicaciones organizacionales.

Analizaremos en seguida entonces la perspectiva del derecho de acceso a la información.

3. Acceso a la información

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma introdujo y desarrolló el acceso a la información como un nuevo derecho fundamental para todos los mexicanos.

Ahora bien, ¿qué queremos decir cuando afirmamos que cualquier persona tiene derecho al acceso a la información? Pues bien, que cualquier persona tiene **el derecho** de solicitar el acceso a la información bajo el control de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismos del Estado mexicano y que en consecuencia que existe la **obligación** correlativa de los órganos del Estado de entregarla, sin necesidad de acreditar interés alguno para hacerlo o justificar su uso.

Desde el punto de vista de un servidor público no es lo mismo que una persona pueda preguntar algo y el responder discrecionalmente, a que esa persona tenga un derecho y el funcionario la obligación de responder. Este es el mecanismo que permite que el ciudadano vaya a una dependencia y pida la información, y que la autoridad deba entregarla, no como una concesión, sino como una obligación.

Si el usuario hace mal uso de la información, entonces es problema de él y debe haber mecanismos remediables de carácter civil o penal. Si yo uso la información para cometer un fraude, el mecanismo remedial es la sanción penal por cometer un fraude. Yo puedo ir a la biblioteca pública o usar internet y sacar información para hacer una bomba y eso no es requisito para que me pregunten para qué quiero la información. Hay que desvincular el uso de la información del carácter pública que ésta tiene.

La información como documentos

Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando decimos “acceso a la información? Quizá hemos quizá dado por sentado que el objeto de este derecho, es decir “la información”, es algo relativamente obvio que no requiere mayor explicación. Revisemos este punto.

Generalmente se admite que el concepto de “información” se refiere a hechos, datos, noticias o acontecimientos susceptibles de ser verificados. En este sentido se suele diferenciar de las opiniones e ideas que constituyen la exteriorización del pensamiento de una persona y que implican normalmente uno o varios juicios de valor. En este sentido, respecto de las opiniones e ideas no se puede exigir “veracidad” u “objetividad” pues, por definición, tienen un carácter subjetivo. En cambio, respecto de la información si puede exigirse cierta objetividad en tanto ésta debe reflejar los hechos o acontecimientos tal y como sucedieron.

Ahora bien, el problema reside en que la información es un bien intangible. Esto quiere decir que, a diferencia de las cosas, no es una entidad corpórea que pueda tocarse. De ahí la dificultad de dar “derecho de acceso” a un bien con estas características pues se corre el riesgo de quedarse con nada.

Es por ello necesario precisar que técnicamente el derecho de acceso no se da a la información en abstracto, sino a los documentos. Por documento debemos entender el soporte físico de cualquier tipo –escrito, impreso, sonoro, visual, digital, electrónico, holográfico- en el que se plasma una información. Así un documentos es, por ejemplo, una carta, una acta, un contrato, una fotografía, un video, una

grabación o un archivo electrónico. Así, para efectos del derecho debemos entender por información cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier razón título.

Esta definición es la que permite darle contenido material al derecho y, gracias a ello, precisar con claridad cuál es su objeto. En efecto, las personas tienen derecho a conocer los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia oficial, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorándums, estadísticas, o cualquier otro registro de la actividad gubernamental sin importar su fuente o fecha de elaboración.

Con frecuencia un solicitante de información desconoce en qué documento se encuentra la información que resulta de su interés y suele hacer preguntas genéricas. Este problema se presenta debido a que los documentos que se producen en la administración pública, son de consumo interno, en muchos casos, la información no se encuentra detallada en un solo documento por lo que se hace necesario extraerla de un montón de legajos. Ello obliga entonces a que la información se encuentre ordenada, sistematizada y clasificada en archivos administrativos que permitan su fácil identificación. Por ello la Constitución en el artículo 6 establece la obligación de los gobiernos de contar con archivos administrativos actualizados.

La anterior reflexión, nos lleva a considerar que muy raramente los entes públicos producen información pensando en el usuario, en informar qué hacen, cómo lo hacen, cuánto cuesta, dónde lo hacen, quién lo hace o, en su caso porque no lo hicieron. Es por ello que se requiere una *política de transparencia*, es decir un curso de acción intencionalmente dirigido a generar información que se cuenta de las acciones de los gobiernos en estos casos, por un lado, y por otro mecanismos que aseguren que todas las decisiones y acciones queden debidamente documentadas con el propósito que cualquiera pueda enterarse de las acciones y razones del gobernante.

El principio de publicidad de la información gubernamental

Ahora bien, ¿cuál es el fundamento de este derecho? Pues bien, la propia Constitución en el artículo sexto establece que: **“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, es pública...”** Esta idea contiene uno de los cambios más significativos y trascendentes de la historia política contemporánea de México. Veamos por qué.

La formación y consolidación del Estado en México durante la mayor parte del siglo XX supuso dos reglas implícitas en el uso de la información. Por un lado, su manejo discrecional por parte de los funcionarios, situación que derivó que en muchos casos éstos se apropiaran de los archivos y documentos administrativos como si fueran parte de su patrimonio. La segunda regla es la práctica del secreto, que implicaba negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los gobernados; menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental. Este modelo corresponde al denominado “secreto administrativo”.

La Constitución, al establecer el principio de publicidad de la información gubernamental, rompe con esta tradición secular y da un giro de 180 grados que debe modificar de manera radical la concepción sobre el uso de la información pública en el país. Esta debe considerarse por mandato constitucional como un bien público, y no más como un patrimonio de los funcionarios y menos aún como un bien de acceso restringido. Este principio hace de las organizaciones gubernamentales una especie de gran biblioteca pública en donde cualquiera puede obtener el acceso a los documentos que ahí se usan y conservan.

Consciente de las dificultades que entraña la implementación del cambio constitucional, el Constituyente permanente no se limitó a establecer el principio de publicidad, sino que añadió una regla contenida al final de la fracción I del segundo párrafo del artículo 6 según la cual en la interpretación aplicación del derecho de acceso a la información “deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”. Veamos algunas de las implicaciones de este principio.

Se trata de un principio que, dirigido a todas las autoridades—administrativas, jueces y legisladores – afecta tanto la interpretación como la aplicación del derecho

de acceso a la información. Esto tiene varias consecuencias prácticas. La primera es una interpretación necesariamente restrictiva de sus excepciones, es decir, ni los legisladores deben multiplicarlas, ni los funcionarios administrativos y jueces aplicarlas extensivamente, sino de manera limitada y restringida.

Una segunda implicación de este principio consisten en que, en caso de duda razonable sobre si conviene o no reservar un documento del conocimiento público, deberá privilegiarse su divulgación o, en su defecto, generar una versión pública, es decir, que se para permitir que se entregue el documento solicitado se eliminan o tachan las secciones o partes que contienen la información reservada.

Los diversos principios que la Constitución establece en materia de acceso a la información están desarrollados en las leyes de transparencia y acceso a la información.⁶ Actualmente existen 33 leyes en todo el país: una federal, 31 leyes estatales y una en el Distrito federal

4. Tres conceptos diferentes pero interrelacionados

Conforme hasta lo expuesto hasta este punto podemos ahora precisar la relación pero también las diferencias entre los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Podemos para este efecto imaginar un sistema de círculos concéntricos. Al centro se encuentra el “derecho de acceso a la información”, que como hemos dicho es un derecho fundamental y supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación correlativa de éstas de responderle.

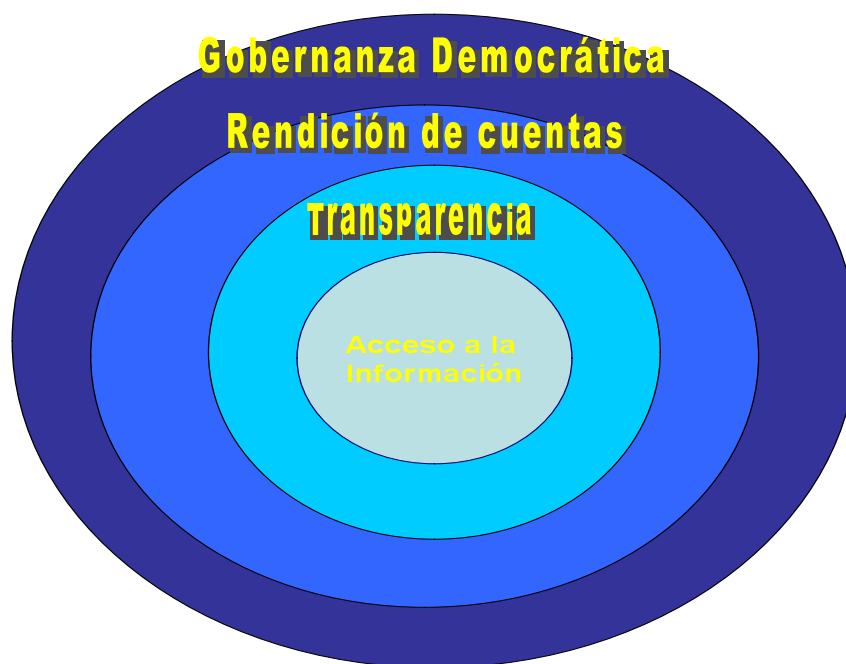
El segundo círculo, más amplio, corresponde a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio pues implica una política pública definida que busca maximizar el uso público de la información, independientemente de que existan solicitudes específicas respecto de ésta, y que

⁶ Sobre estos principios véase López Ayllón, Sergio. (2009). El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana. México: IFAI, (serie Cuadernos de transparencia no. 17)

debería llevar en el mediano plazo incluso a dar cuenta de las razones que justifican una acción o decisión determinadas.

Un tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas. Como explicamos, incluye a la transparencia pero contiene una dimensión adicional, que es la sanción como un elemento constitutivo de ella. Finalmente todo lo anterior se da en el marco de las instituciones de la gobernanza democrática. El siguiente esquema esquematiza estas ideas.

Esquema 2: Los relación de los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas



El principio de publicidad de la información gubernamental que contiene nuestra constitución tiene entonces varias consecuencias. La primera es constituir el acceso a la información como un derecho de cualquier persona, sin que esta tenga que justificar las razones o usos que dará la información pues la información, por definición, es pública y sólo podrá limitarse su acceso por razones específicas contenidas en las leyes.

Ahora bien, más allá del acceso otra consecuencia es que implica un mandato para maximizar el uso social de la información gubernamental. Ello implica necesariamente una política pública orientada a este propósito, es decir, a darle sentido, orden y utilidad a la información que maneja el gobierno. A esto es lo que se denomina una política de transparencia. Esta no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera en que las organizaciones públicas seleccionan, diseñan, implementan, gestionan y evalúan las políticas públicas. La transparencia va así mucho más allá del derecho a la información e implica modificaciones más profundas que el mero cumplimiento formal del acceso a la información. Se trata de una auténtica “revolución” de largo aliento en la manera de ejercer el poder y que, por ello, implica enormes dificultades políticas y técnicas que debemos superar en los años que vienen.

La información como política pública es así una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental. Esto supone que hay una diferencia importante entre la regulación del derecho al acceso a la información, que es a fin de cuentas lo que contienen fundamentalmente las leyes de acceso, y lo que constituye una política pública de transparencia, que es mucho más amplia que el acceso a la información.

En la última dimensión se encuentra la rendición de cuentas. Resulta obvio que la información es una condición necesaria pero no suficiente para una auténtica rendición de cuentas. Es necesaria porque sin información ella no es posible rendir cuentas. Pero no es suficiente porque la rendición de cuentas implica la capacidad de aquel a quien le rinden cuentas de evaluar, juzgar e incluso sancionar. Esta es una dimensión más compleja. Lo que nos importa destacar es que un adecuado acceso a la información e incluso una política de transparencia constituyen los cimientos para una adecuada rendición de cuentas, pero no la constituyen por sí mismas.

5. Transparencia, acceso a la información y democracia

Un dato curioso. ¿Cuándo se empezó a usar la idea de “transparencia” en México? Si la memoria no falla, este término se empieza a utilizar en relación con las elecciones. Se exigían “elecciones transparentes” y de hecho un ícono de la democratización del país fueron las urnas transparentes. Esta asociación no es casual. Expondré porqué existe una relación estrecha entre las concepciones modernas de democracia y la transparencia y el acceso a la información.

Existe una concepción “procedimental” de la democracia. Según esta, para que exista democracia es suficiente que se den elecciones periódicas en donde participen en igualdad de circunstancias diversos partidos políticos y que, por ello, exista una competencia razonable y opciones para que los ciudadanos ejerzan con libertad su derecho a elegir.

Retomo algunas ideas del politólogo italiano Norberto Bobbio, uno de los grandes pensadores políticos modernos. Bobbio, en su libro “El futuro de la democracia”, expone lo que él llama una nueva definición de democracia que va más allá de la concepción procedimental. Bobbio sostiene que para que exista democracia deben darse tres condiciones o reglas.

- a) La primera, es un conjunto de reglas a través de las cuales se establece *a quién y cómo se va a ejercer el poder*. Entonces, la primera regla de la democracia es “el establecimiento de normas que van a decir cómo se van a tomar las decisiones colectivas”.

- b) El segundo elemento de la democracia siguiendo a Bobbio es la regla de la mayoría, es decir, aquella que consideran como obligatorias las decisiones que son aprobadas por la mayoría de quienes tuvieron que tomar esas decisiones. Enfatiza que en el juego democrático, la regla democrática es; *quien tiene la mayoría, tiene la capacidad de imponer la conducción y aquellos que están en la minoría, conforme a esta regla, tienen la obligación de aceptarlas*, siempre considerando que esta minoría, bajo las mismas reglas, puede algún día tener la mayoría.

Bobbio dice que las dos reglas anteriores son condiciones necesarias, pero no suficientes.

- c) Hay una tercera condición, y es lo que Bobbio llama la regla de elección que consiste en que, aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales, y estén en condición de seleccionar entre una y otra opción. Con el objeto de que se realice esta condición, es necesario que a quienes decidan, le sean garantizados los llamados derechos de libertad, de opinión, de expresión, de reunión, de asociación y, los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte.

Entonces, para que el voto y la elección sean significativos, tiene que haber *condiciones de información, ciudadanos informados que sean capaces de saber expresar y recibir las ideas.*

Otro planteamiento, en el mismo sentido, pero desarrollado desde otra perspectiva y que menciono por su relevancia, es el realizado por el Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz.

Stiglitz argumenta que el desarrollo de una mejor democracia *requiere* de participantes informados. Es decir que los electores *tienen* que estar informados, *tienen* que conocer las alternativas disponibles y los posibles resultados esperados. La información es la condición necesaria para tener una democracia significativa.

Contar con información es así una condición institucional que sientan las bases para un perfeccionamiento, o una profundización, o una mejor democracia, porque impone nuevas condiciones al poder respecto de los flujos y el manejo de la información.

Desde otra perspectiva consideremos por un momento a la división de poderes en su concepción tradicional. Pues bien, la información es una condición para que

ésta división pueda efectivamente ejercer su función de pesos y contrapesos, es decir que los poderes se vigilen unos a otros

Los filósofos de la política moderna, dicen que esta idea de la división de poderes tiene un problema que se refiere a que no se está explotando el principio de que el individuo que más conoce una acción es quien es susceptible de beneficiarse o perjudicarse de esa acción gubernamental.

Los Diputados hacen muchas cosas, están inmersos en un juego político muy intenso y tienen que resolver sobre diversos asuntos. Entonces, el ciudadano común y corriente pero bien informado, se pregunta: ¿Son los diputados realmente los que mejor conocen sobre cuáles pueden ser los efectos de un impuesto?, ¿Son los diputados los más capacitados para conocer los efectos que tiene el portar cantidades pequeñas de drogas?, ¿Pueden los diputados ser los más capacitados para dar cuenta del impacto que tiene en la sociedad la implementación de una tarifa de agua? La respuesta de los ciudadanos es no; quienes mejor entienden del asunto son los expertos, los médicos, las empresas, son ellos los que tienen la capacidad de saber en qué grado benefician o perjudican a los ciudadanos las acciones aprobadas en el Parlamento.

Por ello, en esta visión moderna de poderes, el ciudadano ejerce mecanismos de control y de participación, en este entre juego son los ciudadanos los que realmente deben tener la capacidad de participar tanto en la elaboración de las reglas, como en la evaluación de las políticas; son ellos los que saben si las políticas implementadas por legislativo, generan o no los beneficios por las que se justificó su implementación.

Lo anterior supone otra vez, abrir canales de información a través de una serie de mecanismos que permitan una participación más directa. La sociedad representada por las agrupaciones empresariales, sindicales, comunidad de académicos, los grupos de estudiantes, las organizaciones no gubernamentales; todos estos grupos son representantes realmente de esta entidad amplia que es la sociedad civil.

De esta forma, el juego democrático centra su interés en que estos grupos establezcan mecanismos de participación, que en el fondo son mecanismos de intercambio de información que se ponen en la mesa de este juego político. De esta forma, se explica por qué hoy día, generar una política es un asunto complicado, porque antes bastaba con la voluntad de uno, ahora hay que establecer este juego de construcción, de negociación, de articulación de los diferentes intereses y todo esto supone, insisto, mecanismos de información, tanto en el diseño de las políticas, como en la evaluación, de tal manera que, los ciudadanos se vuelven actores importantes en la construcción de este sistema, por eso se llaman políticas públicas.

Hasta hace algunos años, las políticas eran políticas gubernamentales, se elaboraban en el escritorio; hoy la política es pública. Tomen ustedes cualquier campo, el que ustedes quieran: medio ambiente, de transporte, educación. Pues bien las políticas se van construyendo en un ambiente mucho más complejo donde intervienen muchos actores; por lo que todo esto supone mecanismos de información.

Hay un factor que en su concepción tradicional pocas veces se toma en cuenta y es que las acciones políticas y las implementaciones no las hacen los Diputados, el Presidente o el elector, las hace el cuerpo burocrático. La burocracia se construye como un cuerpo adicional, que es el cuerpo que además tiene la capacidad técnica, financiera y humana para implementar y darles vida a las políticas públicas. Este es un problema típico de agente-principal

Para equilibrar esta situación, otra vez, lo que se ha estado inventando permanentemente, son mecanismos de control que le permitirían al principal (el político que desea obtener ciertos logros) saber si el agente (la burocracia encargada de implementar la política) está haciendo bien el encargo encomendado. El elemento clave es de nuevo la información que debe permitir a todos los actores evaluar la acción gubernamental.

Todos estos mecanismos, de nueva cuenta, son mecanismos de información que fijan diferentes etapas del proceso: 1) quien diseñó la política, 2) cuáles eran los

objetivos, 3) con qué mecanismos funcionó, 4) qué presupuesto se le asignó, 5) a quién se le dio la responsabilidad y 6) cómo se tomó este proceso de decisiones; de manera cerrada o de manera abierta; con participación o sin participación.

La siguiente etapa es el proceso de ejecución e implementación, en donde existe mucha información: Si yo te di este presupuesto, te di este mandato, ¿por qué no lo hiciste?, y el agente puede decir, porque me estas pidiendo que haga maravillas, fue por eso, por esto, por aquello; que no lo hice, me diste tres mandatos diferentes y no me diste recursos para los tres. Lo anterior permite que la persona interesada tenga información para evaluarlos a ambos.

Una idea que está detrás de esto es que en las sociedades contemporáneas, la información que reciben los electores está mediatizada ¿Por qué?, porque entre el elector, el partido y el gobernante, hay algo que se llama “medios de comunicación” y una buena parte de la información y de la opinión se obtienen a través de estos medios.

Este hecho permite argumentar que el ciudadano no está recibiendo información directa, sino que la está recibiendo a través de estos medios que sirven de intermediarios y por ello sueles modificar los contenidos. Una manera de salvar este problema es justamente a través de establecer mecanismos que permitan que el ciudadano tenga la posibilidad de acceder directamente a las fuentes de información, o bien que el Estado ponga directamente en manos de los ciudadanos la información sobre la gestión realizada. Estas acciones contribuyen a romper esta mediación de los medios de comunicación y permite tener acceso a la fuente de información directa.

Las obligaciones de transparencia

Ahora bien, todo lo anterior, nos lleva de la mano a decir que, para que los individuos funcionen en una democracia informada, se requieren dos condiciones: 1) tener acceso a la información y; 2) tener la capacidad de difundirla, de contrastarla.

La condición 1) se garantiza justamente con el derecho de acceso a la información. Este derecho debe ser complementado a través de una política de transparencia que permita a los órganos del Estado generar información orientada a los ciudadanos.

En esta óptica deben entenderse las obligaciones que tienen las diversas leyes de transparencia en el país orientada a que los entes públicos pongan en internet cierta información de manera obligatoria y sin que medie una solicitud específica de acceso a la información. Estas obligaciones –que normalmente se conocen como obligaciones de transparencia- y que se refieren a ciertas variables básicas relacionadas con el uso y gestión de los recursos públicos –incluidas los salarios de los servidores públicos- constituyen los cimientos de una política de transparencia orientada a generar información para los ciudadanos.

La construcción de páginas de internet ha sido uno de los cambios más visibles en el entorno de las organizaciones públicas. Hoy prácticamente todas las entidades públicas tienen páginas de internet y existe una mejoría notable en la cantidad de información gubernamental disponible si lo comparamos con la que existía hace algunos años. Sin embargo, la construcción de estas páginas no ha sido una tarea fácil y aún hoy muchas tienen problemas importantes respecto de la calidad de la información que proporcionan. No se ha acabado de entender que la información que ahí se contienen tiene como destinatario a los ciudadanos y que por ello debe de hacerse un esfuerzo deliberado para que ésta sea fácilmente comprensible, que esté actualizada y que genere confianza por su calidad y oportunidad. Este es un reto pendiente de la transparencia en el país.

Una de las tareas que tiene el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, es justamente la de fortalecer en los entes la incorporación de información en sus páginas de Internet.

6. Perspectivas de la transparencia y el acceso a la información

Una ley de acceso a la información es un paso importante para la construcción del edificio de la rendición de cuentas, pero es sólo un paso inicial. Esto es así porque

para que una ley funciones adecuadamente no sólo es necesario regular el procedimiento de acceso a la información, sino que supone una reorientación mucho más amplia del proceso político y de la operación del gobierno.

Pero, ¿dónde se empezaron a promover y qué tan viejas son estas leyes? Al respecto, Ackerman y Sandoval mencionan que fue en los Estados Unidos de América donde se gesta este movimiento, hacia la década de los setenta, con una historia muy accidentada⁷; de ahí pasaron dos o tres décadas más sin que sucediera mucho al respecto. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa es realmente cuando esta historia empieza a tomar impulso. Ello nos ubica en el debate de un fenómeno relativamente reciente.

Es importante mencionar que existe un referente que está relacionado con este proceso y tiene que ver con la reformulación global de las condiciones de la democracia de los países occidentales contemporáneos; entonces, la expedición de la ley en nuestro país, es un proceso que se inscribe en algo bastante más amplio, son leyes relativamente nuevas.

El anterior referente, nos permite analizar la importancia de la transparencia desde la perspectiva de la democracia, el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida. No existe evidencia que permita establecer una relación causal entre la transparencia y el crecimiento, la reducción de la corrupción o una mejor democracia. La transparencia por sí sola no genera automáticamente mejores condiciones de vida o crecimiento económico, pero sí es una de las condiciones que junto con otras, permite mejorarlas.

Un ejercicio que puede ilustrar mejor esta situación es el siguiente: pensemos en dos países y evaluemos en ellos los siguientes parámetros: ¿qué tanta información hay?; ¿qué tanta supervisión efectivamente existe y cuáles son las índices de corrupción? ¿qué tanta información pública existe? Y ¿qué tanto se usa? Si respondiéramos a cada una de estas interrogantes llegaríamos a la conclusión que

⁷ Ackerman John e Irma Sandoval. 2005. Leyes de acceso a la información en el mundo. México: IFAI (col. Cuadernos de Transparencia 7)

países con crecimiento alto tienen tendencias a desarrollar mayores índices de información

El primer elemento que nos ayuda a suponer que un país tiene crecimiento es efectivamente el parámetro de *“transparencia”*. Se ha demostrado que uno de los indicadores para el crecimiento de los países es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión efectiva en el control y fiscalización del gasto público.

Otro indicador es la *“corrupción”*. En primer lugar, conviene aclarar que no existe ningún estudio que nos indique que hay una relación *“transparencia-corrupción”*, es decir, que el grado de corrupción de un país está determinado por sus leyes de transparencia. Lo que podemos decir es que *“el crecimiento de un país va a estar determinado, al final de cuentas, por la confiabilidad que generan sus leyes de transparencia”*. Esto es así porque entornos transparentes desincentiva los mecanismos de corrupción.

Una tercera dimensión es la *“calidad de la organización administrativa”*, es decir, la calidad del gobierno relacionado con la existencia o la carencia de leyes de acceso a la información. Aquí volvemos a encontrar que los países que tienen leyes de acceso a la información, son países que tienen mejores sistemas de gobierno; esto no es difícil de entender, el país que tiene una ley acceso a la información, tiene que tener mejor organizada su información y, si tiene mejor organizada su información, puede tener una mejor forma de decisión y mejores mecanismos de control.

Podemos concluir que la información es entonces una condición necesaria para la organización de un Estado democrático. No nada más se trata del voto, pues justamente entre las condiciones que se requieren para un voto efectivo es que exista información de calidad.

Retomando la idea de Emmanuel Kant, padre de la idea moderna de publicidad, puede decirse que la *publicidad* es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. En síntesis, podríamos decir entonces que la

prueba de la publicidad es, finalmente, una prueba de veracidad para los argumentos, acciones y normas de la vida política. *Si un gobernante decide mantener ocultas las razones de una decisión, no sólo está tratando como menores de edad a los sujetos con derecho empoderados o ciudadanos, sino que además, está aceptando que si tales razones se hicieran visibles, la decisión se haría imposible.*

La publicidad es así una protección contra costumbres de políticos de engañar. Al fin de cuentas ¿quién votaría por un político que dijera que su propósito es llenarse los bolsillos de dinero de las arcas públicas o tomar pagos indebidos de particulares producto de los llamados cabildeos políticos? Por ello, es claro que el principio de publicidad es de enorme importancia para la buena marcha de las sociedades democráticas.

La última idea que trabajaremos y que es importante entenderla para saber cómo nos situamos en el debate es la reflexión siguiente: A todos, nos encanta la idea de la democracia, de la transparencia; la aplaudimos, *salvo cuando nos la aplican*, ¿Por qué creen que se da esto?

La respuesta es porque la información es poder. La información tiene un valor estratégico en el actuar de cada uno de nosotros, en el entramado institucional burocrático en el que operamos. La información desde este punto de vista es algo que usamos de manera estratégica porque nos sirve para calcular, para decidir. Todos tenemos interés por el poder y, la información, es un recurso esencial para utilizarlo en la toma de decisiones, en lo que hacemos todos los días. Esto está demostrado desde el punto de vista de la teoría de la información como desde el punto de vista de la teoría económica.

Difícilmente vemos el valor de compartir información, cuando menos, en primera instancia. Sin embargo, debemos saber que, cuando hay flujos amplios de información se generan entornos distintos de confianza, una mejor toma de decisiones, el trabajo en equipo, mejores resultados, mayor eficiencia. Esto no es algo obvio ni patente a primera vista porque se trata de proceso largo y complicado. Por lo tanto, hay que actuar contra intuitivamente e imponer los

incentivos institucionales que permitan compartir la información dentro de una organización gubernamental.

Esto explica que existan servidores públicos que ven en la transparencia un riesgo; es más, casi para todos nosotros dar información no constituye una ventaja, sino que lo vemos como un riesgo, la pregunta que nos hacemos aquí es: ¿Por qué voy a dar información?, ¿para qué la quieren? ¿cuándo aparecerá deformada en la primera página de un periódico?.

Lo que cuesta más trabajo ver es que justamente la mejor protección que puede tener un servidor público es la transparencia, porque al final del día, si la acción que yo tomé fue documentada, está fundamentada y fue pública, difícilmente van a venir a hacerme responsable de algo que fue un proceso transparente.

La opinión que tienen muchos funcionarios es que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública genera una carga enorme de trabajo. Además de esto, piensan que no agrega ningún valor a su trabajo; no solo es más trabajo, sino es una chamba que luego se puede revertir; esta es una sensación no solo previsible, hay razones que explican este problema.

¿Por qué?, porque es parte de los paradigmas en los que operamos y es muy complejo cambiarlos. No es evidente que estemos en un proceso de cambio cuyos resultados no son obvios a primera vista; pero es a largo plazo cuando un entorno más transparente generará confianza, mejores decisiones y mejores resultados para los gobiernos y el país. Es importante hacer énfasis que todas ventajas no se generan de un día para otro, son valores o, digamos, rutinas institucionales que toman mucho tiempo, sobre todo cuando venimos de un sistema político que estaba diseñado justamente para lo contrario. Entonces realmente lo que estamos mirando, es una transformación de largo plazo en diferentes niveles organizacionales, tecnológicos, culturales y educativos.

Ahora bien, ¿Qué supone el anterior proceso? ¿Adónde va? Simplemente supone que todos estamos enfrentando, en lo personal, a una serie de resistencias que son visiblemente predecibles, para la cual tenemos instrumentos poderosos que

son los que sirven para generar estos cambios. Al fin de cuentas, el cambio no se genera sólo. Hay intereses que se afectan. Por ello estamos frente a cambio mayor en la visión del servicio público y de la política fundados en comprender a cabalidad que el acceso a la información está inscrito en los derechos fundamentales.