

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ELEMENTOS CONCEPTUALES Y EL CASO DE MÉXICO

Miguel Ángel Valverde Loya¹

RESUMEN:

El artículo aborda el concepto de transparencia, el cual se refiere a la apertura del flujo de información social, política y económica de las organizaciones burocráticas al escrutinio ciudadano, volviéndola accesible, certera y confiable. Se puntualiza que esta información debe ser pública, a menos que existan razones explícitas y justificadas para mantenerla reservada. Por otro lado, se define a la rendición de cuentas como el requerimiento a una organización, ya sea pública o privada, de explicar sus acciones a la sociedad y aceptar responsabilidad sobre las mismas. Se argumenta que éstos son componentes esenciales de la vida democrática, tanto en la dimensión de la participación como de la proximidad de las instituciones gubernamentales a la ciudadanía. Se analizan los esfuerzos en México por desarrollar un marco adecuado para transparentar el funcionamiento de las organizaciones públicas, y establecer controles sobre el poder político

PALABRAS CLAVE:

Transparencia, rendición de cuentas, acceso a información pública en México

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas y el acceso a la información son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Constituyen mecanismos de gobernanza, haciendo posibles condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y diversos actores sociales. Su difusión y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad.

El principio de rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen, y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones gubernamentales. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas. Se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación de políticas públicas².

El concepto de transparencia se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías. Incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y privados, y datos sobre financiamiento de campañas políticas.

La falta de transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a información. La transparencia implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, que sea confiable y de calidad, y que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.

Una política pública es transparente si está disponible la información en

torno a su concepción y ejecución, si es comprensible, y los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella. Si bien se puede argumentar que la transparencia puede obstaculizar el logro de ciertos objetivos de política pública, en las áreas de mayor interés para los ciudadanos (tales como salud, educación, obras de infraestructura pública), siempre será preferible la mayor transparencia posible, atendiendo tanto a valores de justicia y equidad en la asignación de recursos públicos, como a su viabilidad misma, a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones.³

El gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, y debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. La transparencia frena a la corrupción, y la rendición de cuentas permite reprimir o castigar a gobernantes y servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados. Constituyen elementos mediante los cuales los ciudadanos ejercen su potestad sobre los actos de gobierno.

I. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Se define como el uso de recursos públicos (financieros, políticos, legales) para la obtención de ganancias privadas. Quienes ocupan posiciones de mando en el sector público, poseen información y poder que puede ser utilizado de manera discrecional, y funciones de mantenimiento del orden y estabilidad concentran enorme poder en sus manos. La situación es más grave si no existe un sistema efectivo de contrapesos al ejercicio del poder estatal. Para los actores sociales, la búsqueda de incidir o influir en esta estructura de poder los lleva a pagar sobornos (en sus distintas modalidades) a los servidores públicos. La corrupción se presenta en tres formas básicas:

1. El desvío de recursos públicos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley.
2. La corrupción administrativa, que es la distorsión intencional de

la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito.

3. La “captura” del Estado, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones, y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al estado al servicio de intereses privados específicos.⁴

La corrupción pone a los intereses particulares sobre los generales, y tiene efectos nocivos sobre la equidad y eficiencia en la asignación de recursos. Suele perjudicar más quienes menos tienen, permite la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de energía, y socava la confianza de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Mina las bases mismas del Estado, al desarrollarse al margen de las normas e instituciones públicas. La promoción de la transparencia y la rendición de cuentas son dos muy poderosas armas en contra de la corrupción, pues permiten exponerla y tomar las medidas necesarias para ir eliminando gradualmente.

Un elemento clave para la rendición de cuentas es el control y la fiscalización de los recursos públicos. La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de los recursos públicos (ya sean económicos, materiales o humanos), y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley. Implica también una revisión de la eficiencia del proceso de planeación y ejecución de las políticas públicas. El control es un componente importante de la fiscalización, y existen diversos dispositivos de control en un sistema de división de poderes. El control interno es preventivo, y se refiere a la detección y corrección y fallas al interior de la misma organización administrativa. El control externo lo ejerce alguna dependencia ajena, y es posterior al desempeño, basado en reportes e informes facilitados por la organización a fiscalizar⁵

II. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información es otro componente clave de la rendición de cuentas y la transparencia. Este derecho se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información de in-

terés público, en especial la que se genera en los órganos del Estado, pues la información de otras fuentes está protegida por el derecho a la privacidad. Existen empresas públicas o privadas, llamadas Sociedades de Información, que se dedican a la venta de reportes con datos personales de individuos, tales como historial crediticio, médico o de empleo. Estas empresas contribuyen al flujo de esta información como factor coadyuvante del desarrollo económico, sin embargo, deben guardar un balance con la protección de la privacidad.

En lo que se refiere a la privacidad, es difícil definirla, pues su noción varía en los diversos contextos culturales e históricos. Pero dentro de la esfera privada se consideran las relaciones personales y familiares, de filiación y afectivas, las convicciones personales, inclinaciones sexuales, preferencias políticas y religiosas, y en algunos lugares se incluyen a la situación financiera personal y familiar.

Se trata de un derecho humano fundamental, en el cual se excluye a otros individuos, organizaciones y el Estado del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona. Se vincula con otros derechos específicos como el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, al honor y la integridad de la propia imagen, y a ser respetado y no molestado. Se relaciona también con la libertad de pensamiento e ideas, de procreación, de expresión y de imprenta, puesto que el respeto a la vida privada de los individuos constituye una limitante a su ejercicio.⁶

Según una directiva del Parlamento Europeo, los datos personales comprenden toda información sobre una persona física, “identificada o identificable”. Es identificable cualquier persona cuya identidad pueda determinarse directa o indirectamente con elementos específicos característicos de su persona, ya sea físicos, psicológicos, o de situación económica, social o cultural. En la era actual, las redes informáticas y de comunicación hacen cada vez más probable el uso indebido o ilegal de datos personales. La *protección* de esta información es un componente crítico del derecho a la privacidad⁷.

Además, el derecho a la información tiene límites que se establecen por razones de seguridad nacional. En México, existen las categorías de “reservada” y “confidencial” para la información pública. La reservada se refiere en términos generales, a aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional. Se considera también la que cuya publicación podría menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales, o que ponga en riesgo la estabilidad económica y financiera del país. La información

confidencial son los datos personales de particulares entregados con tal carácter, cuando tengan el derecho de que se conserve de tal manera⁸.

En contraste, en la Unión Europea se distinguen las categorías de “*Top Secret*”, “*Secret*”, “*Confidential*” y “*Restricted*”. La primera se aplica a toda información y material cuya difusión no autorizada puedan causar “perjuicios excepcionalmente graves” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la clasificación *Secret* es para aquella que pueda dañar seriamente los “intereses esenciales” de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la *Confidential* tiene que ver también con potenciales daños a intereses esenciales si se divulga sin autorización, pero involucra a un número más amplio de funcionarios con acceso a ella; y la *Restricted* es aquella cuya difusión puede resultar “desventajosa” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros. En Estados Unidos, existe un plazo en el cual prescribe la prohibición de acceso a cualquier información gubernamental. Una vez concluido este plazo, cualquier ciudadano puede hacer la petición formal de que se vuelva pública⁹.

El tener información de acceso restringido o secreta es una necesidad del quehacer gubernamental, y sirve tanto a los intereses del gobierno como de los ciudadanos. Esto hace posible que quienes toman decisiones deliberen libremente, consideren todas las alternativas a su alcance, midan sus consecuencias, e incrementen el elemento sorpresa cuando es pertinente, como podría ser el caso en negociaciones diplomáticas o situaciones de seguridad nacional. Protege también a individuos que podrían estar en peligro si cierta información se volviera pública, en particular de aquellos involucrados en labores de inteligencia, tanto doméstica como en el exterior.

Sin embargo, estas restricciones presentan el costo de no permitir una revisión crítica amplia que haga posible la retroalimentación, se corre el riesgo de provocar desconfianza en las acciones y organizaciones gubernamentales, y puede usarse de manera indebida para proteger los intereses de funcionarios u organizaciones específicas.¹⁰ Lo importante es que existan especificaciones claras y precisas, de cuándo y bajo qué condiciones la información es de acceso limitado o restringido y que su resguardo esté contemplado en las leyes, así como propiciar y promover un balance con la apertura informativa en todos los demás renglones de la información generada por órganos públicos.

Al margen de las limitaciones de respeto a la privacidad y protección de la seguridad nacional, el derecho a la información es un derecho fundamental que

tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues les permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público. Se parte del principio que toda la información gubernamental pertenece al público, y debe ser del dominio público a menos de que existan razones expresas y justificadas para mantenerla reservada. El acceso a esta información es esencial para el desarrollo de la confianza en las instituciones públicas, y el funcionamiento de un régimen democrático.

Por otro lado, este mismo acceso a la información presiona para inducir cambios en la sociedad, al influenciar el comportamiento de sus distintos actores, quienes la utilizarán para decisiones de voto, comportamiento de mercado, y acciones legales. Al involucrar intereses políticos y económicos, invariablemente existe el potencial de conflicto, y el resultado suele ser un acomodo de la necesidad de protección de secretos industriales, comerciales y personales, con la seguridad nacional y la autonomía del Estado. Los costos de una información distorsionada o incompleta son elevados, por lo que se requiere un cuidadoso diseño y un continuo seguimiento en materia de política de acceso a la información.¹¹

III. TRANSPARENCIA Y RÉGIMEN POLÍTICO

Diversos autores y estudios han evidenciado la existencia de una “cultura del secreto”, que representa una amenaza para la vida democrática y propicia un ambiente favorable para la corrupción. Se refiere a actitudes y comportamientos de servidores públicos que consideran la información de la que disponen como su patrimonio personal, y por lo tanto sujeta a la explotación y obtención de beneficios económicos o políticos. Esta “cultura” llega a permear todos los niveles jerárquicos de gobierno, y se asocia a los mecanismos de preservación de un régimen político. El hecho de que la información sea secreta no solamente otorga condiciones de ventaja, sino oculta acciones de abuso, errores, omisiones y represión¹².

Por varias décadas, la discrecionalidad y la corrupción entre los servidores públicos en México se asoció a esta cultura del secreto, en donde estructuras patrimonialistas y clientelares hacían del desvío de recursos públicos y la manipulación de información un instrumento de distribución del poder político. Los beneficios económicos de la corrupción se repartían en aras de mantener el orden y la disciplina entre los cuadros burocráticos y políticos. A través de

las prebendas y los cargos públicos, el régimen silenciaba y cooptaba a sus detractores, y una estructura corporativista repartía cuotas de poder (tanto puestos burocráticos como subvenciones o contratos de obra pública) a las diferentes organizaciones afiliadas al partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional, PRI.

La estructura burocrática mexicana era encabezada por un presidente con facultades constitucionales y meta-constitucionales, que concentraba y ejercía el poder político. Sin un servicio civil de carrera, la permanencia y avance en esta estructura burocrática dependía de la suerte del grupo político al que se pertenecía. El proceso gubernamental era poco claro, con gran discrecionalidad en el manejo de información por parte de los servidores públicos, y sin instancias externas que les exigieran rendición de cuentas. La perpetuidad en el poder del régimen político les aseguraba protección, a excepción de alguna venganza perpetuada por el grupo en turno en el poder. La cultura del secreto propiciaba una serie de vicios que minaron las bases institucionales de la sociedad mexicana.

IV. EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En la década más reciente, un número sin precedente de países han adoptado leyes de acceso a la información y transparencia, llegando a más de cuarenta en la actualidad, y con cerca de treinta en proceso de aprobación. En gran medida esto ha sido resultado de la iniciativa de organizaciones no gubernamentales y académicas, así como de organismos multilaterales. El punto de partida general ha sido que la información confiable y oportuna es crítica para la credibilidad de los gobiernos, y la transparencia contribuye a la eficiencia de los mercados y las políticas públicas, en un contexto de globalización económica. Para atraer inversión tanto nacional como extranjera, gobiernos y empresas deben mostrar sus estados financieros al público, para generar confianza y certidumbre y atraer capitales. El potencial de desarrollo económico de un país está fuertemente ligado con prácticas de transparencia.

Los estudios del Banco Mundial (BM) muestran que las instituciones de gobierno transparentes tienen un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía y el logro de objetivos de desarrollo social. Los países con instituciones gubernamentales transparentes tienen regulaciones y procedimientos claros, y han generado un estado de derecho efectivo en donde se protege a la

ciudadanía y a la propiedad privada, y en donde existen instancias externas de rendición de cuentas. Este desarrollo institucional se puede lograr sin necesariamente tratarse de un país “modernizado” o con altos ingresos, es decir, no son característica de los países “ricos”. Las reformas económicas y sociales estructurales que requieren muchos países necesitan de un gobierno “eficiente, responsable, y transparente”, con mayor participación ciudadana.¹³ Esto permitirá una mejor y más rápida respuesta a los retos de la democratización y la rendición de cuentas, la globalización económica, la descentralización del poder a niveles locales, y la corrección de desequilibrios sociales.

En lo que se refiere a otros organismos internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pone énfasis en la transparencia de la información sobre asuntos fiscales en los distintos países, como medida para reducir la vulnerabilidad ante crisis y fluctuaciones económicas, al favorecer la credibilidad y certidumbre en las políticas públicas y los mercados financieros. En 1999 publicó el “Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal”, y el “Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras”. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueve la difusión de prácticas de transparencia, así como la cooperación en el combate a la corrupción de sus estados miembros, y en el año 2000 organizó la “Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe”.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promueve entre los gobiernos de sus países miembros un enfoque pro-activo en la solución de las demandas sociales. Se debe ganar la confianza de los ciudadanos, ofreciendo alternativas de políticas públicas, democracia y transparencia. El acceso a la información pública y la participación en el proceso del diseño de políticas públicas son aspectos esenciales de la gobernanza. Para garantizar la transparencia, es conveniente la existencia de un marco legal que le de sustento. La participación ciudadana es fuente de ideas y recursos para mejorar la toma de decisiones. Ambos contribuyen a la construcción de la confianza pública en las instituciones de gobierno, mejorando la calidad de la democracia.¹⁴

V. EL EJERCICIO DE MEDICIÓN

Varias Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) e instituciones académicas, se han avocado al estudio y la difusión de la transparencia y la rendición

de cuentas, así como el combate a la corrupción, como instrumentos de promoción democrática. Aunque es sumamente difícil medir niveles de corrupción y transparencia de las organizaciones públicas, ha habido esfuerzos significativos en este sentido. La construcción de estos índices de medición son muy útiles para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, ya que ayudan a establecer prioridades, educan al público sobre la necesidad de atacar el problema, y permiten medir los efectos de las medidas tomadas para combatir la corrupción e impulsar la transparencia.

Algunos de los índices más conocidos son los de Transparencia Internacional (*International Transparency*, ONG internacional), el Índice de Negocios Internacional (*International Business Index*, consultora internacional), y el Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers (consultoría empresarial internacional). Transparencia Internacional publica periódicamente el Índice de Percepción sobre Corrupción (IPS), y el Índice de Fuentes de Soborno (IFS). El IPS es una encuesta sobre una serie de encuestas elaboradas por organismos diferentes a Transparencia Internacional, así como entrevistas a analistas y expertos. Trata sobre la percepción del grado de corrupción por parte de empresarios y analistas de riesgo, y va de un rango de 10 puntos (altamente “limpio”) a 0 puntos (altamente corrupto). Incluye a 102 países, pero no tiene información suficiente de muchos otros. El IFS clasifica a los países exportadores en función de si se percibe que las compañías internacionales con base en ellos tienden a pagar sobornos a funcionarios públicos de alto nivel de países con mercados emergentes. Es un complemento del IPS, y proporciona informes sobre la propensión de las multinacionales a sobornar, los sectores comerciales más afectados, y las percepciones de la utilización de prácticas comerciales desleales para obtener contratos.

El Índice de Negocios Internacional es una encuesta mundial de percepción sobre la corrupción, que incluye varios factores de riesgo comercial y político. Está basado en estudios de consultores expertos en cada país, y organiza a los países en un rango de 1 (muy corrupto) a 10 (no corrupto). Posee una amplia red global de corresponsales y analistas, que realizan su investigación con seriedad y rigor, por lo que el índice ha sido utilizado ampliamente. El Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers define a la opacidad como la falta de prácticas formales, claras, precisas y ampliamente aceptadas en el ambiente de negocios y regulación gubernamental. En base a cinco factores, mide la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico

y político en general en 35 países. Los factores son el nivel de corrupción percibido, el sistema legal, la política económica, las normas contables y de información, y los regímenes reguladores. Muestra los costos de la corrupción, al equiparar la falta de transparencia con un hipotético “impuesto encubierto” para los agentes económicos.¹⁵

VI. EL CASO DE MÉXICO

En México, desde 1977 el artículo sexto de la Constitución garantiza el derecho a la información, sin embargo, se carecía de reglamentos complementarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Se consideraba más bien una concesión, sujeta a la buena voluntad de la autoridad, y a disponibilidad física de la información¹⁶. La “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (LFTAIPG), de junio de 2002, ha venido a modificar esta situación. Parte del principio de que toda la información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquella que se clasifique como de acceso restringido debe justificar plenamente dicha condición, y las personas que solicitan documentos a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán¹⁷.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta de transparencia, e incluso se ha convertido en un referente internacional. Dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales deben observar y acatar. Ha llenado un vacío institucional, al contemplar la creación de una institución autónoma encargada de vigilar su cumplimiento, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, cuya misión es garantizar el acceso a la información gubernamental, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, y proteger los datos personales y privados de los ciudadanos.

La LFTAIP define a toda la información del gobierno como pública, y obliga a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el “principio de la publicidad” sobre la reserva. Todas las entidades deben publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo. Otorga a los ciudadanos

el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, y a proceder en tribunales en contra de cualquier entidad que niegue información¹⁸.

En términos generales, los objetivos de la LFTAIP son transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana. Contiene innovaciones interesantes, como la que establece que no puede considerarse reservada la información que tenga que ver con la investigación de “violaciones graves” de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Por otro lado, en la era de la comunicación global y las redes de informática, el gobierno debe convertirse en un impulsor del flujo y disseminación de información. La legislación mexicana obliga a los organismos gubernamentales a tener su sitio en internet, en el cual hacen disponible toda la información que están requeridas a proporcionar.¹⁹

Esta ley es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de publicidad sobre el que se basa, permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Puede convertirse también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, puede ayudar a construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados, y contribuir a la consolidación democrática del país.

Legislaciones de varios países contemplan la creación de entidades autónomas, encargadas de vigilar la observancia de la ley en la materia. Así, el IFAI empezó a operar en el año 2003, como encargado de hacer cumplir la LFTAIP en el Poder Ejecutivo Federal, y con las funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes, y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. Pretende impulsar una transformación cultural, al someter a la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico y constante de la sociedad.²⁰

El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual le da gran fortaleza e independencia, en relación con otros órganos de la administración pública. Está facultado para conocer sin restricciones toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental, sin importar si se trata de información confidencial o reservada, lo que implica una

gran responsabilidad. Esta atribución le permite asegurar el cumplimiento puntual de la ley, ya que evita que discrecionalmente se decida cuál información permanecerá restringida.

En las entidades gubernamentales, IFAI apoya el establecimiento de los criterios para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes, creando directrices sobre el manejo de datos personales, y notifica a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LFTAIP. Para quienes solicitan información, el IFAI les orienta sobre procesos de búsqueda y formulación y seguimiento de solicitudes, además de recibir recursos de revisión. El IFAI está también a cargo de preparar una guía de acceso a la información federal, producir un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno a los requerimientos de información por parte de la sociedad, y en general de educar tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos sobre esta nueva disposición. Su labor es contribuir a sustentar e incrementar la confianza pública en las instituciones, y activar los mecanismos formales de rendición de cuentas.²¹ Sin embargo, la legislación no contempla que las propias sesiones y deliberaciones del IFAI sean públicas, lo que es un punto para revisar y perfeccionar en el desarrollo de las instancias de transparencia. Por otro lado, está aún pendiente la promulgación de un buen número de legislaciones estatales sobre la materia (existen solamente 17 leyes estatales, faltando en 15 entidades).

Se parte del supuesto que un Estado más transparente es más eficiente. Esto se refleja en el largo plazo en el fortalecimiento del erario público, y de la economía en su conjunto. Según varios estudios, la corrupción representa un costo de varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, recursos que podrían destinarse a promover actividades productivas y sociales²². Con la LFTAIP y el apoyo del IFAI, se pretende que tanto empresas como ciudadanos estén mejor enterados de sus derechos y obligaciones en la vida pública. La transparencia y el acceso a la información son dos de las más importantes tareas de una “segunda fase” de expansión y consolidación democrática en México.

CONCLUSIÓN

La creación del marco legal que norma la transparencia y la rendición de cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana

en años recientes. Permitirá transparentar la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente, y tenderá a fortalecer la confianza en las instituciones, en base al conocimiento de su funcionamiento y resultados. Tendrá también el efecto de elevar el nivel de exigencia a los servidores públicos. Es de esperar que un elevado número de ciudadanos ejerzan su derecho a estar informados, y que las instituciones respondan de manera oportuna y satisfactoria. La utilidad del IFAI como mecanismo para resolver controversias será crítica. Estos procedimientos deberán convertirse en rutinarios, respaldados por una fuerte cultura cívica, que se traduzca en la “normalidad” de ciudadanos informados e instituciones transparentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Francisco Javier. “Dos caminos hacia la protección integral de los datos personales en México”, en Villanueva, Ernesto (y) Luna, Issa. *Derecho de acceso a la información pública*. México, D.F.: UNAM, 2004.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2001
- Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Finkelstein, Neal. *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. Nueva York: Macmillan Press, 2000.
- Graham, Mary. *Democracy by Disclosure*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2002.
- Levy, Daniel (y) Bruhn, Kathleen. *Mexico: The Struggle for Democratic Development*. Berkley: University of California Press, 2001.
- Little, Walter (y) Posada-Carbó, Eduardo (eds.). *Political Corruption in Europe and Latin America*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1996.
- Márquez, Raúl (y) Luna, Issa. *Derecho comparado de la información*. México, D.F.: UNAM, 2003.
- Mendel, Toby. *Freedom of Information; A Comparative Legal Survey*. Nueva Delhi: UNESCO, 2003.
- México, Poder Ejecutivo Federal. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, junio de 2002.

- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. *Public Sector Corruption; An International Survey of Prevention Measures*. Paris: OECD, 1999.
- . *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris: OECD, 2003.
- . *Trust in Government; Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD, 2000.
- Transparency International. *Global Corruption Report, Special Focus: Access to Information*. Londres: Profile Books, 2003.
- United States Senate. *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecty*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1997.
- World Bank. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, 2000.

NOTAS:

1 Director Adjunto de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

2 Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2001.

3 Neal Finkelstein, *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. Nueva York: Macmillan, 2000.

4 World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.: World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, 2000.

5 *Ibid.*

6 Francisco Javier Acuña, “Dos caminos hacia la protección integral de los datos personales en México”, en Ernesto Villanueva (e) Issa Luna, *Derecho de acceso a la información pública*. México, D.F.: UNAM, 2004.

7 Toby Mendel, *Freedom of Information; A Comparative Legal Survey*. Nueva Delhi: UNESCO, 2003.

8 México, Poder Ejecutivo Federal. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, junio de 2002.

9 Toby Mendel, *Freedom of Information; A Comparative Legal Survey*. *Op. Cit.*

10 United States Senate, *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecty*, Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1997.

11 Mary Graham, *Democracy by Disclosure*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2002.

12 *Ibid.*

13 World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Op. Cit.

14 Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris: OECD, 2003.

15 Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

16 Raúl Márquez (e) Issa Luna, *Derecho comparado de la información*. México, D.F.: UNAM, 2003.

17 México, Poder Ejecutivo Federa. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*. Op. Cit.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Op. Cit.