

NÚMERO 169

MAURICIO MERINO

El desafío de la transparencia. Una revisión
de las normas de acceso a la información
pública en las entidades federativas de México

AGOSTO 2005



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Abstract

This article deals with the different ways adopted in the Mexican states for the opening of public information, as they were stated in the first local laws issued on the matter. It is a comparison between the models and the procedures adopted by the federal government entities, from an original theoretical standpoint.

The article has two parts: in the first one, the theoretical approach is developed along three analytical paths, in order to better compare the diversity of laws: a) the normative conditions supporting the opening process of the public information at the local level; b) the organizational issues related to that process; c) the problems associated to the jurisdictional sphere. In the second part, ten points derived from those analytical paths, serve to the purpose of making a critical comparison about the state of the art of the public information opening process in the Mexican federalism. The conclusion is that the process described above is still incipient, incomplete and fragmented.

Resumen

En este texto se hace una revisión crítica de la forma en que se inició el proceso de apertura a la información pública en las entidades federativas de México, a partir de las primeras legislaciones estatales en la materia. Se trata de una comparación entre los distintos modelos y procedimientos adoptados por los estados, a la luz de una propuesta teórica original.

El artículo se divide en dos partes: en la primera, se desarrollan los supuestos teóricos que sustentan los tres planos de análisis empleados para la comparación de las leyes estatales: el de las condiciones normativas para el inicio del proceso de apertura a la información pública; el que se refiere a los problemas organizacionales asociados a ese proceso; y el que define el ámbito jurisdiccional. En la segunda parte, se utilizan 10 criterios derivados de esos tres planos de análisis para efectuar una comparación crítica del estado que guarda el acceso a la información pública en el régimen federal mexicano. La conclusión es que ese proceso es todavía incipiente, incompleto y fragmentado

Introducción*

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

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

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

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

Primero: En busca de algunos criterios de análisis

I.

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

Sin embargo, y precisamente por su carácter multidimensional, ese proceso de apertura de la información pública no es un asunto sencillo de llevar a la práctica. La literatura que se ha producido en esta materia se ha desdoblado al menos en tres planos, que no necesariamente resultan complementarios: el primero se refiere a las instituciones indispensables para garantizar el derecho de acceso a la información pública. En términos llanos, este plano alude a la construcción de las normas jurídicas que llevan a la apertura y al diseño de las instituciones formales encargadas de hacerlo posible. El segundo, derivado del anterior, atañe a los desafíos organizacionales que se desprenden de la ley; es decir, a las formas concretas que no sólo deben adoptar aquellas instituciones públicas, sino al impacto que tiene el proceso de apertura en las rutinas de los órganos públicos. Y el tercero está en los límites normativos del derecho de acceso a la información pública, que a su vez plantea por lo menos dos dilemas de muy difícil solución práctica: de un lado, el que se encuentra en la sutil frontera que separa los asuntos públicos de los estrictamente privados y aun íntimos²; y de otro, el que se vincula con la eficacia de algunas de las funciones sustantivas del Estado, que reclaman reserva y hasta secreto para poderse cumplir exitosamente. Cada uno de esos planos es relevante por sí mismo, pero al mismo tiempo su relación plantea problemas complejos. Veamos cada uno de ellos, así sea muy rápidamente, en busca de los criterios que nos permitan formular más adelante una revisión de la situación en que se encuentran los gobiernos locales de México.

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

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

II.

Hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal.³ Nadie sensato, en nuestros días, podría diferir de la importancia que tiene el acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público.⁴ Sin embargo, lo cierto es que esa convicción democrática no se había convertido en un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática, sino hasta finales del siglo XX.⁵ La transparencia constituye realmente una novedad que, además, nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados, y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza.⁶

No es casual que haya sido el vicepresidente del Banco Mundial de finales de los años noventa, Joseph E. Stiglitz, quien acuñó el concepto de la *economía política de la información* en busca de un cambio en el paradigma dominante basado en el equilibrio de los mercados. Para ese autor, premio Nobel de Economía, la carencias o las deficiencias de información con las que se regulan las relaciones económicas y se toman decisiones en los mercados no sólo representan un costo agregado imposible de calcular exitosamente, sino que de hecho demuestran que los supuestos básicos de la teoría del equilibrio general

³ Jesús Rodríguez Zepeda alude muy bien a la afirmación de que el modelo del Estado liberal fue “el primero en estar sometido a la exigencia de transparencia y obediencia a los ciudadanos”. De este autor, destaco lo siguiente: “Existe una clara demarcación entre los Estados liberales por un lado, y los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas como las de conciencia o expresión, o a la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos. Puede decirse, incluso, que el Estado liberal se puede definir, en sus términos más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente”. Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia núm. 4, México, 2004, p. 25.

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

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

⁶ Sobre este particular, véase a Federico Reyes Heróles, *De los ángeles a los índices*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia núm. 1, México, 2004.

son falsos. Desde ese mirador, Stiglitz ha criticado el llamado paradigma neoclásico, a partir del cual se ha estructurado la política económica de Occidente al menos desde el Consenso de Washington pero, a la vez, ha sentado las bases teóricas para la construcción de un nuevo paradigma económico capaz de asumir las consecuencias que acarrearán las asimetrías de información en el funcionamiento de los mercados y en el diseño de las políticas públicas. Esta sola entrada al tema desde el mirador económico ha ameritado un amplio debate, que no puedo desarrollar aquí. Pero me interesa subrayarlo por sus implicaciones en la posición que los Estados pueden tomar ante el desafío de la transparencia, pues nunca será lo mismo suponer que su intervención acaso puede justificarse para corregir fallas de mercado, que asumir las asimetrías de información como una causa inevitable del fracaso de las políticas públicas. De ahí la importancia económica, pero sobre todo política, de ese debate.⁷

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

De esa difícil combinación se desprenden al menos las dos dimensiones políticas de la rendición de cuentas que advierte Andreas Schedler: la que se refiere a la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión.⁹ Sin embargo, la realización práctica de esta idea supone condiciones

⁷ Joseph E. Stiglitz afirma que: "Probablemente, lo más notable (de este tema) hayan sido las controversias relativas a las estrategias de desarrollo, en las que las políticas del Consenso de Washington, basadas en el fundamentalismo del mercado (la visión simplista de los mercados competitivos con información perfecta, inapropiada para los países desarrollados pero particularmente mala para los países en desarrollo) han prevalecido desde principios de los ochenta dentro de las instituciones económicas internacionales. En otro lugar he documentado los fracasos de esas políticas en el desarrollo, tanto como en el manejo de la transición del comunismo a la economía de mercado y en la conducción de las crisis. Las ideas importan, y no es sorprendente que esas políticas basadas en modelos que parten tan lejos de la realidad como los subrayados por el Consenso de Washington hallan fallado tan frecuentemente". Cfr. *Information and the Change in the Paradigm in Economics*. Prize Lecture. Diciembre del 2001. Columbia Business School. New York, p. 518. Para una discusión más amplia sobre este tema, véase también, del mismo autor: *El malestar en la globalización*. Taurus. México, 2002.

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

⁹ Estas dos dimensiones aluden a los términos en inglés de *answerability* y *enforcement*. El primero, se refiere a "la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público". Andreas Schedler,

sumamente difíciles. No basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceder a la información sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de la participación y el control democrático del poder.

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

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

III.

¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia núm. 3, México, 2004, p.12. Y el segundo, describe “un conjunto de actividades orientadas a la observancia de la ley” (*idem*, p.16), o bien, a “la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos”. (*idem*, p.12)

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

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

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

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

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

De acuerdo con esa doble mirada, al interior de las organizaciones, el acceso a la información se asume como un instrumento para evitar las trabas que suele haber entre los funcionarios y romper los juegos perversos que impiden el cumplimiento de sus propósitos públicos.¹² En ese sentido, la transparencia aparece como una estrategia organizacional que impide la apropiación privada de los espacios públicos y, por lo tanto, genera mayor exigencia sobre los funcionarios y limita los actos de corrupción. Y desde fuera, el acceso a la información no sólo produce ese mismo efecto sino que además puede convertirse en una forma privilegiada para forzar que las agencias públicas entren en contacto con la sociedad, al menos en los ámbitos específicos de las políticas que los funcionarios tienen bajo su responsabilidad.¹³

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

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

¹² Cfr. Moe, T. “The New Economics of Organizations”, en *American Journal of Political Science*. No.28, 1984. Citado por Rodolfo Vergara, *op.cit.* En el mismo sentido, dos libros ya clásicos sobre la relación entre agente y principal en cuanto a los problemas de implementación de políticas públicas, son los siguientes: Eugene Bardach, *The implementation game. What happens after a bill becomes law*. MIT Press, Cambridge, 1975; y Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley University Press, 1973.

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

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

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

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

IV.

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

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

al principio de apertura de la información se han desarrollado en el marco ideal de un régimen democrático de derecho, que parte del doble supuesto de que las leyes efectivamente se cumplen y de que ese régimen refuerza su calidad en la medida en que los propios ciudadanos contribuyen a la vigilancia pública de su operación.

Pero es precisamente sobre la validez empírica de esos dos supuestos en los que todavía puede y debe desarrollarse un debate más amplio acerca de las verdaderas posibilidades de fortalecer el uso de la información. De un lado, a través del reconocimiento de los usuarios finales de la información, que no necesariamente remiten al conjunto social sino a grupos de interés. Y de otro, por la forma que adopte el uso de la información finalmente obtenida, ya sea mediante argumentos de presión o a través de recursos jurídicos específicamente diseñados para ese propósito. Tomando en cuenta las expectativas que se han depositado en el principio de transparencia, ninguna de esas dos cuestiones resulta trivial.

Como hemos visto hasta ahora, ya prácticamente nadie disputa la trascendencia del proceso de apertura de información. Pero es un hecho que la cantidad de datos que genera el gobierno sería imposible de procesar para un ciudadano común y corriente. No sólo por razones de racionalidad limitada, en la formulación clásica de Simon,¹⁵ sino porque las fuentes son muy diversas y a su vez responden a intereses y propósitos igualmente distintos. De modo que el proceso de apertura de la información pública afronta el dilema de los intereses puntuales de quienes buscan información, y no sólo de las resistencias de quienes la ofrecen. Para ponerlo en términos llanos, digamos que es necesario admitir que existen distintos “mercados de información”, determinados tanto por las fuentes que emiten datos como por los grupos específicamente interesados en obtenerlos, para sus propios propósitos. Siempre podrá argumentarse, y con razón, que la existencia de esos “mercados” es indiferente a la utilidad final que de todos modos tendrá el proceso de apertura para mejorar la calidad de la democracia. Pero lo cierto es que existen y que resulta por lo menos difícil afirmar que todos y cada uno de los intercambios de información que se producen entre el gobierno y los diferentes usuarios generan siempre el mismo beneficio social.¹⁶

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

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

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

De otro lado, es necesario advertir que el ideal del control social de la gestión pública que está detrás del principio de transparencia supone no sólo un marco institucional estable y eficaz, sino un tipo especial de cultura política que llama a la participación activa de los ciudadanos y a la existencia previa de instrumentos prácticos para ejercer ese control en el espacio público. Dicho de otro modo: para que la información pública cumpla un papel eficaz, no basta su sola existencia. Hace falta, también, que al reconocer desviaciones, falsas promesas o actos de corrupción los ciudadanos cuenten con mecanismos suficientes para activar ese sistema de control de gestión, ya sea de manera formal o informal. De lo contrario, la información misma puede convertirse en un conflicto, lisa y llanamente. De ahí la importancia de contar con instrumentos jurídicos y medios públicos suficientes para que el proceso de apertura de la información efectivamente produzca resultados democráticos. De nada sirve enterarse de las desviaciones públicas, si no existen vías jurídicas ni medios de publicidad y denuncia suficientes para corregirlas o impedir las. El supuesto de la vigilancia social es muy importante, pero requiere de una base institucional y cultural sólida. En este sentido, los mecanismos que salvaguardan el acceso a la información constituyen ya la primera puerta de entrada a esa relación virtuosa entre la apertura y la calidad de la democracia.

Esas dos consideraciones ofrecen una lectura inversa al debate tradicional sobre las fronteras entre lo público y lo privado (e incluso lo íntimo, como señalaría Ernesto Garzón¹⁷), y una forma diferente de leer la nueva legislación en esa materia: si de un lado puede documentarse la resistencia de las entidades públicas a la apertura de la información que manejan, de otro también es posible observar que los ciudadanos en general todavía no se involucran de manera clara en ese proceso. De ahí la consecuencia litigiosa, por así llamarla, del arranque de esta nueva política.

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

¹⁷ Cfr. Ernesto Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia núm.6, México, 2004.

marcan, y por eso no es casual que la evolución del acceso a la información haya transitado desde la idea de clausura administrativa, hasta convertirse paulatinamente en un derecho fundamental. Y en ese sentido, dos datos adquieren especial relevancia para efectos de una comparación entre las distintas experiencias que se han sucedido a nivel estatal: *a)* en primer lugar, la autoridad jurídica concedida a los órganos dedicados expresamente a garantizar el acceso a la información en cada entidad; *b)* en segundo sitio, el tipo de facultades concedidas a esos órganos para clasificar la información disponible.

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

Segundo: Análisis de las leyes estatales de acceso a la información, a la luz de los criterios señalados.

V.

Al principio de estas notas señalé que el panorama que ofrecían las leyes estatales de acceso a la información pública en México era todavía incipiente, incompleto y fragmentado. En esta segunda parte trataré de mostrar la evidencia que explica esos adjetivos. El análisis que sigue se basa en la información publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y en la revisión de las páginas electrónicas de los órganos estatales que existen hasta la fecha.¹⁹ Sin embargo, como se ha advertido

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

¹⁹ En particular, el análisis se basa en los documentos publicados por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, bajo el título de “Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública”. Esa información incluye la comparación de las leyes estatales que se

desde un principio, el énfasis está puesto en la comparación de las legislaciones estatales, sobre la base de los 10 criterios que se desprenden de la primera parte de este texto. De ese modo, quizá podrán advertirse mejor las distintas formas y ritmos en que ha comenzado el proceso de apertura de la información pública en México.

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

Primer criterio: la existencia de un marco jurídico completo.

No todos los estados de la federación han promulgado leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública. Hasta la fecha, la comparación solamente puede hacerse con las legislaciones de 23 entidades federativas. Leído a la inversa, este dato no es trivial: nueve piezas de la federación mexicana todavía no se sumaban siquiera al proceso de apertura, tal como aquí lo hemos llamado. Si este mismo dato se traslada hacia los municipios que forman parte de esas entidades, la suma asciende a mil 495 ayuntamientos obligados por las leyes de transparencia: 61 por ciento del total nacional.

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

habían promulgado hasta abril del 2005. Asimismo, le agradezco a Sergio López Ayllón la información que me proporcionó a través de la organización Observatorio Ciudadano de Transparencia, A.C.

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

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

C U A D R O 1

FECHA DE PROMULGACIÓN Y DE ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES

Ámbito de aplicación	Fecha de promulgación	Fecha de entrada en vigor	Ámbito de aplicación	Fecha de promulgación	Fecha de entrada en vigor
Federal	11-Jun-02	12-Jun-02	Nuevo León	21-Feb-03	21-Feb-03
Aguascalientes	30-Jul-02	15-Ene-03	Puebla	16-Ago-04	17-Ago-04
Coahuila	04-Nov-03	04-Feb-04	Querétaro	27-Sep-02	28-Sep-02
Colima	01-Mar-03	02-Mar-03	Quintana Roo	31-May-04	01-Jun-04
Distrito Federal	08-May-03	09-May-03	San Luis Potosí	20-Mar-03	21-Mar-03
Durango	25-Feb-03	26-Feb-03	Sinaloa	26-Abr-02	27-Abr-02
Guanajuato	29-Jul-03	02-Ago-03	Sonora	25-Feb-05	26-Feb-05
Jalisco	06-Ene-05	22-Sep-05	Tamaulipas	25-Nov-04	26-Nov-04
México	30-Abr-04	01-May-04	Tlaxcala	13-Ago-04	Al año siguiente de su publicación
Michoacán	28-Ago-02	20-Feb-03	Veracruz	08-Jun-04	Seis meses después de su publicación
Morelos	27-Ago-03	28-Ago-03	Yucatán	31-May-04	04-Jun-04
Nayarit	16-Jun-04	17-Jun-05	Zacatecas	14-Jul-04	15-Jul-04

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

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

Ahora bien, si el proceso de apertura de la información pública fuera *solamente* una política pública, tal vez la existencia de modelos y ritmos diferentes en cada entidad federativa podría ser vista con simpatía. De hecho, algunas políticas públicas suelen tener mejores resultados en la medida en que logran adaptarse a las diferencias regionales, y fracasan cuando se intentan formatos homogéneos que pasan por alto la diversidad de los gobiernos locales de México.²² Pero en este caso estamos, *también*, frente a un derecho fundamental de los ciudadanos cuyo cumplimiento depende de la existencia de esas legislaciones locales específicas. Y en ese sentido, la lógica jurídica

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

aplicable es exactamente opuesta a lo que está ocurriendo en la práctica: los derechos individuales no pueden ser reducidos, ni condicionados por la existencia de una legislación secundaria. Si acaso es posible plantear diferencias, dada la estructura federal del país, éstas no pueden darse para restringir derechos, sino únicamente para ampliar las posibilidades de llevarlos a efecto. Empero, el derecho de acceso a la información pública en México depende todavía del lugar de residencia de cada ciudadano.

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

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

Esos dos añadidos, sin duda, operan a favor del derecho de acceso a la información pública. Pero al mismo tiempo plantean dilemas jurídicos que no se resolverán sino en las últimas instancias jurisdiccionales, andando el camino. Si en el primer caso resulta indiscutible que todos los órganos que ejercen poderes públicos deben quedar obligados a brindar información a los ciudadanos, en el segundo las legislaciones estatales se han atrevido a dar un paso que cruza la frontera del espacio público, para trasladarse a un terreno en el que éste se entrelaza con las actividades privadas. Y de ahí su trascendencia.

Sin embargo, hay matices: en las 13 entidades en las que los partidos políticos se asumen como sujetos obligados, no es evidente que la legislación estatal incluya a las organizaciones que han obtenido su registro a nivel federal. Hay que recordar que la Constitución Política del país permite ambas modalidades de actuación legítima en los procesos electorales: basta con que los partidos obtengan su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), para

²³ En la legislación federal, el sujeto obligado a proporcionar información es quien realizó la transferencia de recursos. Pero, en principio, no hay obligación de quien los recibe. Las entidades en las que aparecen los partidos políticos como sujetos obligados, son las siguientes: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora –la ley los considera como sujetos obligados no oficiales–, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Por otro lado, los estados en los que aparecen como sujetos obligados las instancias que manejen recursos públicos son: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

que puedan participar en cualquiera de las elecciones locales. Pero también es posible que obtengan un registro limitado a las elecciones de los estados. Y de aquí el dilema: no hay duda de que los partidos con registro local están obligados por la legislación estatal en materia de transparencia, del mismo modo que el resto de los poderes públicos de esas 13 entidades. Pero si el registro se obtuvo ante el IFE, los partidos siempre podrán argüir que la legislación aplicable es la federal. No es un terreno sencillo: el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —máxima instancia jurisdiccional en materia electoral— ha determinado que existen dos espacios jurídicos completos que regulan la vida de los partidos, y que las autoridades federales no pueden sancionarlos por sus actividades o su financiamiento local; mientras que las locales no pueden hacerlo, a su vez, cuando las faltas o los dineros provengan del ámbito federal.²⁴ De modo que, aun con la interpretación más favorable a la transparencia, los partidos no estarían obligados a responder sino de aquellos recursos obtenidos por el financiamiento público recibido en las entidades.

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

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

En cambio, los poderes públicos como tales tienen distintas obligaciones de publicar datos sobre su operación, sus objetivos y sus resultados. Pero también en ese sentido hay diferencias notables. Por ejemplo, de acuerdo con un primer listado elaborado por el IFAI, en el que se incluyen 25 temas de publicación obligatoria, un ciudadano de Coahuila está mucho mejor informado que otro que vive en Veracruz. El primero tendría información relativa a 24 temas de interés público, mientras que el segundo solamente obtendría datos sobre siete de ellos. Por otra parte, en todas las entidades se informa obligadamente sobre la estructura orgánica de los poderes públicos; el directorio de servidores públicos; las remuneraciones mensuales por puesto; y el marco normativo. Pero

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

solamente 10 entidades están obligadas a informar sobre la aplicación de fondos especiales; 11 sobre las controversias que se generen entre poderes públicos; y 12 sobre las sentencias y las resoluciones que hayan causado estado.

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

No es necesario poner más ejemplos. Lo que debe subrayarse es otra cosa: que el proceso de apertura de la información pública no ha contado con una referencia común sobre los alcances de esas obligaciones. En ese sentido, esos mismos datos pueden leerse como una evidencia clarísima de que cada entidad ha definido la información pública a la que puede acceder el ciudadano común y corriente de un modo diferente. Y si bien la existencia de las leyes de transparencia supone que cualquiera puede acceder a la información pública, nunca será lo mismo que esa obligación se cumpla de manera pasiva para los ciudadanos, que mediante la activación de solicitudes, recursos y costos. La diferencia no es trivial: que la información aparezca gratuitamente en las páginas electrónicas o que los ciudadanos deban solicitarla, supone no sólo un esfuerzo social diferente sino una concepción muy diversa sobre el principio de transparencia en cada entidad.²⁵

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

C U A D R O 2**INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes de acceso a la información que sí lo contemplan</i>	<i>Leyes de acceso a la información que no lo contemplan</i>
Facultades de cada unidad administrativa	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. (Total 22)	Veracruz (Total 1)
Domicilio de la unidad de enlace	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. (Total 21)	Distrito Federal, Veracruz. (Total 2)
Metas y objetivos de unidades administrativas	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. (Total 17)	Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz. (Total 6)
Servicios que ofrece	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. (Total 21)	México, Nuevo León. (Total 2)
Trámites, requisitos y formatos	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Jalisco. (Total 18)	México, Michoacán, Nuevo León, Veracruz, Zacatecas. (Total 5)
Presupuesto asignado y ejecutado	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. (Total 19)	Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz. (Total 4)
Resultados de las auditorías	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. (Total 18)	Aguascalientes, Distrito Federal, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz. (Total 5)
Programas de subsidio que operen	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. (Total 18)	Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí, Nuevo León, Veracruz. (Total 5)
Concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas. (Total 19)	Aguascalientes, Guanajuato -sólo las reglas-, Yucatán -sólo las reglas-, Veracruz. (Total 4)
Contratos celebrados	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán. (Total 17)	Aguascalientes, Guanajuato -sólo para obra pública-, Nuevo León, Puebla, Veracruz, Zacatecas. (Total 6)

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

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes de acceso a la información que sí lo contemplan</i>	<i>Leyes de acceso a la información que no lo contemplan</i>
Informes que por disposición legal genere	Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. (Total 18)	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Veracruz. (Total 5)
Mecanismos de participación ciudadana	Coahuila, Colima, Durango, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Jalisco. (Total 16)	Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán. (Total 7)
Sentencias y resoluciones que hayan causado estado	Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Jalisco. (Total 12)	Aguascalientes, Coahuila, Durango, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas. (Total 11)
Informes de los partidos políticos	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. (Total 16)	Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Puebla, Veracruz. (Total 7)
Estados financieros y balances generales	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas. (Total 16)	Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Veracruz, Yucatán. (Total 7)
Cuenta pública	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. (Total 16)	Distrito Federal, Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz. (Total 7)
Aplicación de fondos auxiliares especiales	Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán. (Total 10)	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas. (Total 13)
Controversias entre los poderes públicos	Coahuila, Colima, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas. (Total 11)	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán. (Total 12)
Iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes	Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Jalisco, Zacatecas. (Total 18)	Aguascalientes, Durango, Nuevo León, Puebla, Veracruz. (Total 5)
Convocatorias a concursos o licitaciones y su resultado	Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas. (Total 18)	Guanajuato, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán. (Total 5)
Entrega de recursos públicos, destinatarios y uso	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas, Jalisco. (Total 15)	Aguascalientes, Distrito Federal, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, Veracruz. (Total 8)

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

Nota: Existen otros cuatro temas de publicación obligatoria que son compartidos por estas 23 entidades, éstos son los siguientes: Estructura orgánica, directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto y marco normativo.

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

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

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

Es probable que la hechura de ese modelo haya respondido a la desconfianza que suele despertar en nuestro país la introducción de nuevos derechos, cuyas garantías quedan en entredicho cuando deben atravesar por las complejas redes de la administración de justicia. Y en ese sentido, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) habría significado una respuesta comprometida con la voluntad de darle eficacia al cumplimiento del nuevo derecho. Y es probable también que el éxito de la experiencia de la administración electoral del país haya influido en el diseño del nuevo órgano especializado en la transparencia. De ahí quizás la idea de formar una suerte de tribunal administrativo especializado en el tema, que a la vez cumple funciones de órgano colegiado de carácter ejecutivo. Ambas líneas quedaron plasmadas en las facultades concedidas al IFAI. Y no hay duda de que ese diseño ha influido, a su vez, en la forma en que varias de las entidades federativas han afrontado el desafío de la transparencia.²⁷

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

²⁷ La forma en que se llevaron a cabo las negociaciones que condujeron a la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental está muy bien relatada por Sergio López Ayllón. Las afirmaciones de este párrafo pueden confrontarse con el texto siguiente de dicho autor: "Durante la elaboración final del anteproyecto del Ejecutivo, se consideró seriamente la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo: un IFE de la información. La idea era tentadora, pero tenía diversos problemas. El principal era que la creación de dicho organismo implicaba necesariamente una reforma constitucional, lo cual podría retrasar significativamente la aprobación de la LAI. Más profundamente, se puso en la mesa de discusión la conveniencia de proseguir con la tendencia a crear órganos constitucionalmente autónomos para cada uno de los grandes problemas del país (...). ¿Por qué no uno similar para los indígenas, otro para los discapacitados y otros para la regulación de la energía o de las

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

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

telecomunicaciones? (...). Por otro lado, la creación de un organismo de esa naturaleza suponía resolver el delicado problema de su relación con el Poder Judicial Federal y con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En efecto, esta última tiene, por mandato constitucional, la facultad de conocer las quejas en contra de los actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos. Puesto que el derecho de acceso a la información es parte de un derecho fundamental, la creación de un organismo de esta naturaleza supondría duplicar las facultades de otro órgano constitucional ya existente.

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

cada dependencia tiene una responsabilidad propia y, a la vez, existe un sistema normativo de vigilancia y control asignado al IFAI.

Algunas entidades han optado por seguir ese mismo modelo. Pero otras han elegido la creación de órganos constitucionales autónomos, similares a los que regulan la materia electoral en todo el país. Esa diferencia no es trivial: protegidos por la Constitución de las entidades, esos órganos cumplen funciones que rebasan la esfera de los poderes locales y se convierten en las autoridades superiores en la materia. En ese sentido, no solamente tienen atribuciones para dirimir los recursos de revisión que se levantan en contra de las negativas de acceso a la información pública, sino refuerzan su carácter de órganos responsables de diseñar y dirigir la política de transparencia, en su conjunto. El caso de Morelos, por ejemplo, incluye atribuciones relacionadas con la producción y el manejo de la información estadística que se produce en esa entidad. Lo que equivaldría —si se prefiere una explicación comparada— a que las atribuciones del IFAI y las del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se fundieran en un solo organismo, y éste cobrara total autonomía del Ejecutivo. Se trata de la propuesta organizacional más audaz, pero también de la más riesgosa: confinada a la autonomía constitucional, las verdaderas posibilidades de la transparencia como política pública, dependen en ese caso de los recursos y los aciertos de un solo organismo convertido en la última instancia, mientras que sus decisiones de orden jurisdiccional siempre estarán sujetas al contenido preciso de la legislación aplicable sin apelación posible al Poder Judicial. O al menos, no de manera directa.

Cuarto criterio: Facultades coactivas ante la negación del derecho

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

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

de la apertura completa. Y de ahí se desprenderían por lo menos dos consecuencias: primera, que las restricciones al acceso tendrían que estar plenamente justificadas: ser verdaderas excepciones a la regla. Y segunda: que los funcionarios que no logren justificar la excepción y aún así se resistan a la apertura, sean sancionados.

C U A D R O 3

FACULTADES COACTIVAS DEL ÓRGANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ANTE LA NEGACIÓN DEL DERECHO

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

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

Sin embargo, en los modelos que se han establecido en la mayor parte de las entidades federativas, los órganos estatales de acceso a la información pública carecen de facultades para llegar tan lejos. En la mayoría de éstos, le sigue un patrón similar al que se estableció en la ley federal; es decir, los órganos encargados de vigilar el proceso de apertura pueden determinar que alguna oficina o algún funcionario efectivamente cometió una falta al negar el acceso a la información pública de manera indebida, pero sus facultades se limitan a la denuncia de ese tipo de conductas ante los órganos de control interno de las propias dependencias donde se cometió la falta. Y a partir de ese momento, corresponde a las contralorías integrar los expedientes y desahogar los procedimientos de sanción, conforme a las leyes de responsabilidades de cada entidad. Es en ese sentido que puede hablarse de la existencia de leones sin dientes: los órganos de transparencia son responsables de la salvaguarda de un derecho fundamental de los ciudadanos, pero en la práctica no pueden protegerlo de manera directa.

No obstante, también es verdad que los órganos de transparencia pueden y deben cumplir una función de educación cívica, a partir de la adopción de la transparencia como política pública. Y en ese sentido, su mejor arma puede ser la propia divulgación de los datos que ellos mismos producen sobre el desarrollo de ese proceso. Y sin embargo, una rápida revisión a las páginas electrónicas de esos órganos revela que, hasta ahora, sabemos muy poco sobre la forma en que

se ha sancionado a los servidores públicos que han negado el acceso a la información. Incluso a nivel federal, es relativamente sencillo observar cuáles han sido las dependencias más renuentes a cumplir a cabalidad con este nuevo derecho, y sabemos también cuántas solicitudes se han presentado y cuántas han sido atendidas. Pero para saber cuántas sanciones han sido aplicadas, así como las razones, paradójicamente hay que poner en marcha el mismo derecho que fue negado: hay que pedir esa información a todas las entidades públicas federales y esperar que las contralorías la ofrezcan, con el grave inconveniente de que los procedimientos de sanción y los nombres de los funcionarios involucrados se mantendrán en reserva, mientras ocurre su desahogo. Como vimos en la primera parte de estas notas, todo este complejo andamiaje jurídico que exige y protege, a la vez, a los funcionarios públicos que producen y administran información puede convertirse en una verdadera trampa para el cumplimiento de este nuevo derecho.

Quinto criterio: El interés público en la información pública

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

De acuerdo con los datos ofrecidos por el IFAI, hasta el mes de marzo del 2005 la mayor parte de las solicitudes de información pública se había concentrado en cuatro grupos de intereses profesionales. En primer lugar, los académicos no sólo han predominado como los usuarios más activos, sino que incluso han incrementado su participación relativa: si en 2003 significaron el 29% de las solicitudes, para principios de 2005 representaban casi el 36% del total. El segundo grupo ha sido el de los empresarios, cuya participación sin embargo ha tendido a la baja: casi 23 por ciento de las solicitudes presentadas en 2003 correspondieron a ese grupo, mientras que en los primeros meses del 2005 representaron cerca del 19%. Los medios de comunicación, por su parte, han utilizado ese nuevo derecho con el 9% de las solicitudes a lo largo de todo el periodo. Y no deja de llamar la atención, finalmente, que los propios funcionarios públicos hayan sido más activos que los periodistas en el uso de las nuevas vías de acceso a la información pública: del total agregado, 12% ha correspondido al propio sector gubernamental.

C U A D R O 4**PORCENTAJE DE USUARIOS DE LA INFORMACIÓN FEDERAL SEGÚN OCUPACIÓN**

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

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

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

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

C U A D R O 5**PORCENTAJE DEL TOTAL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR ESTADO, 2003-2005**

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

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

En primer lugar, parece evidente que los intereses profesionales se han convertido en un factor clave durante el comienzo de este proceso. No sería exagerado afirmar que el nuevo derecho adquirido ha respondido con fidelidad a sus orígenes: de un lado, el empresarial, que ha visto en la transparencia una oportunidad para perfeccionar sus propias estrategias de crecimiento, con información oportuna y confiable; y de otro, los periodistas y los académicos cuyo ejercicio profesional depende en buena medida de la información producida por el sector público. ¿Es ésta una mala noticia? Creo que no: esos tres sectores profesionales cumplen una función de intermediación económica, social y política que no es desdeñable desde ningún punto de vista; los tres actúan además en el espacio público no gubernamental y, en ese sentido, se convierten en verdaderas cajas de resonancia de la información pública. Son puentes que, desde distintos caminos, pueden y deben llegar a los ciudadanos y contribuir a la consolidación de los procesos democráticos de mayor calado. En ese sentido, sería injusto afirmar que el nuevo derecho no ha sido usufructuado para propósitos democráticos, sino para satisfacer intereses parciales. En todo caso, tengo para mí que esa cuenta no debería pagarla el nuevo proceso de apertura de la información pública, sino que acaso debería trasladarse a la calidad profesional de quienes han utilizado la información: a los productos generados por la academia mexicana; al profesionalismo de los medios de comunicación; y a la calidad de las empresas que compiten en el país.

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

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

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

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

Ya hemos visto que el proceso de apertura en las entidades federativas ha adoptado distintas modalidades. Ahora debo agregar que de ellas se desprenden también las formas de organización que han seguido los órganos responsables de garantizar el éxito de ese proceso. La más extendida se corresponde con la creación de un órgano especializado, que ha sido facultado para encabezar

tanto la protección del derecho como la conducción de la política pública. Pero incluso esta versión ha tenido diferencias. Señalo dos que creo relevantes: en primer lugar, el carácter profesional o ciudadano de quienes dirigen esos órganos; y en segundo sitio, sus facultades para tener acceso directo y permanente a toda la información pública.

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

No hay duda de que la integración de esos órganos de dirección puede resultar provechosa, si se asume de entrada que cumplen una función jurisdiccional; es decir, que deben resolver querellas sobre el acceso a la información en forma de juicio. En ese sentido, la experiencia judicial mexicana demuestra que, en efecto, la presentación de proyectos de resolución ante un cuerpo colegiado formado por pares que deben aprobar o rechazar esos proyectos tiende a favorecer la calidad y la honestidad de sus contenidos. Se trata de una fórmula de autocontrol propia de los tribunales de última instancia que, además, tiene la virtud de facilitar el desahogo más eficaz de las solicitudes planteadas, en la medida en que los proyectos se distribuyen entre los magistrados que forman parte del órgano. Pero la toma de decisiones de carácter ejecutivo y la supervisión de los aparatos burocráticos tiende a ser, en cambio, mucho más compleja y difícil en los órganos colegiados que en los unipersonales. Y no debe olvidarse que los dedicados al tema de la transparencia cumplen ambos propósitos.

Todavía no existe información suficiente para obtener conclusiones firmes sobre las dificultades de operación que ese doble carácter les ha acarreado a los órganos estatales recién creados. Pero algunos testimonios nos hablan ya de la generación de distintos conflictos entre sus integrantes, originados casi siempre en los terrenos de la operación administrativa: designaciones de

²⁸ Para el caso del IFE, remito al lector al capítulo "EL IFE por dentro: algunas zonas de incertidumbre", en Mauricio Merino, *La transición votada*, *Op.cit.*

funcionarios, asignaciones presupuestales y proyectos ejecutivos puntuales suelen convertirse en verdaderas manzanas de la discordia cuando las responsabilidades ejecutivas se diluyen entre varias personas. Y ninguno de ellos rebasaría, quizás, los ámbitos acotados del interés académico o de la mayor o menor eficiencia administrativa, si no fuera porque esas diferencias también pueden repercutir en los votos indispensables para resolver las cuestiones jurisdiccionales de fondo. En ese sentido, de momento no puedo sino suponer que la propia experiencia de esos órganos conducirá paulatinamente a la separación funcional entre esos dos ámbitos: que se reforzará el carácter colegiado de las resoluciones sobre el acceso a la información pero, al mismo tiempo, se buscarán fórmulas de delegación de facultades individuales para resolver los problemas operativos.

Tampoco hay datos concluyentes para saber si el carácter honorario de los consejeros que dirigen el órgano superior en Tlaxcala o en Jalisco, ha resultado más eficiente que la ocupación profesional de esos puestos, tal como ocurre en todas las demás entidades. Más allá del ahorro de recursos que supone aquel otro modelo, no me parece obvio que esa fórmula signifique un mayor sentido de responsabilidad y sí puede suceder, en cambio, que las obligaciones personales de ese conjunto de ciudadanos reclamen más atención y tiempo que su labor al frente de los órganos de transparencia. Y es obvio, además, que ese modelo honorífico tampoco elimina los dilemas propios de los cuerpos colegiados, sino que más bien tiende a subrayarlos, al romper la lógica del interés profesional compartido.

La diferencia planteada se vuelve mucho más relevante cuando se observa la duración de los periodos de gestión de esos órganos y el número de personas que los integran. Desde este segundo mirador, las opciones que abren las legislaciones de los estados van desde 1 hasta 7 años, con posibilidades de reelección; y desde 3 personas hasta 18, como miembros con voz y voto de los órganos superiores de dirección. ¿Cómo llegaron los legisladores de las distintas entidades federativas a esos números tan distintos? No lo sé: para responder esa pregunta habría que conocer con detalle el contenido de las argumentaciones y de las negociaciones abiertas en cada caso en particular. Y no tengo esa información. Pero a la luz de los resultados, salta a la vista que no se han formulado análisis organizacionales completos para evaluar las repercusiones de esos diseños distintos, entre los cuales no existe siquiera un patrón dominante. Me interesa mucho llamar la atención del lector sobre la importancia de esas combinaciones: no es en absoluto trivial que un cuerpo sea colegiado, que sus integrantes sean 3 o 18, ni que duren en el cargo 1 o 14 años. Cada una de esas mezclas produce efectos distintos en el comportamiento organizacional. Y en esa misma medida, afectan directamente el éxito del derecho a la información pública. De momento, nos hablan tanto de la carencia de estudios puntuales en esa materia, como de decisiones de diseño

institucional tomadas más por razones presupuestales, políticas o de imagen, que por motivos organizacionales bien cimentados.

C U A D R O 6

CARACTERÍSTICAS DEL PLENO DEL ÓRGANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Número de integrantes del Pleno</i>	<i>Periodo de gestión</i>	<i>Tipo de cargo</i>	<i>Acceso permanente a información reservada y confidencial</i>
Coahuila	tres Consejeros tres suplentes	siete años	Remunerado	No
Colima	tres Comisionados	siete años	Remunerado	Sí
Distrito Federal	dieciocho Consejeros tres del ejecutivo, tres del judicial, cuatro del legislativo, tres de la sociedad civil y uno de cada órgano autónomo.	Consejeros Ciudadano seis años Consejeros de los entes públicos tres años	Remunerado para los Consejeros Ciudadanos	No
Durango	tres Comisionados tres Consejeros	siete años	Remunerado	No
Guanajuato	un Director General	cuatro años	Remunerado	No
Jalisco	cuatro Consejeros Ciudadanos, un Presidente y sus suplentes	cuatro años	Remunerado -Presidente-, y Honorífico -Consejeros-.	Sí
México	tres Consejeros	cuatro años	Remunerado	No
Michoacán	tres Comisionados tres Consejeros	cinco años	Remunerado	No
Morelos	tres suplentes tres Comisionados	cuatro años	Remunerado	No
Nayarit	tres suplentes	tres años	Remunerado	Sí
Nuevo León	tres Comisionados y un Supernumerario	cuatro años	Remunerado	Sí
Puebla	tres Comisionados tres suplentes	seis años	Remunerado	Sí
Querétaro	tres Comisionados tres suplentes tres Consejeros	cuatro años	Remunerado	Sí
Quintana Roo	un Secretario Ejecutivo	seis años	Remunerado	Sí
San Luis Potosí	tres Comisionados	cuatro años	Remunerado	No
Sinaloa	tres Comisionados	siete años	Remunerado	No
Sonora	tres Vocales cinco Representantes	seis años	No lo establece la ley	No
Tlaxcala	un Secretario Técnico Tres Consejeros	un año	Honorífico	No
Yucatán	un Secretario Ejecutivo	cinco años	Remunerado	No
Zacatecas	tres Comisionados	cuatro años	Remunerado	No

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

Nota: No se incluyen Aguascalientes, Tamaulipas y Veracruz.

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

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

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

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

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

C U A D R O 7

FACULTADES DE LOS ÓRGANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA ORGANIZAR ARCHIVOS Y FIJAR LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

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

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

Octavo criterio: las distintas formas de acceso a la información

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

Casi todas las leyes estatales promulgadas hasta ahora prevén la creación de unidades administrativas encargadas de recibir las solicitudes de información. Aunque los nombres que se les otorgan a esas oficinas son diferentes, su función es muy similar: recibir y tramitar aquellas solicitudes, hacia el interior de las dependencias en donde operan. En la mayor parte de los casos, las propias legislaciones ordenan la creación de oficinas específicas para cumplir con esa tarea, mientras que en los casos de Aguascalientes y Colima se otorga la facultad de determinar cuál será la oficina de enlace a las propias dependencias obligadas. Y solamente en cuatro legislaciones no existen previsiones en ese sentido. En ellas se asume que la obligación de informar corresponde a todas las dependencias y no hay previsiones organizacionales de

orden interno destinadas a facilitar el cumplimiento de esa obligación institucional.

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

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

C U A D R O 8**CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Nombre de la reconsideración</i>	<i>Presentar en dependencia o entidad</i>	<i>Plazo para presentar reconsideración</i>	<i>Tiempo total de respuesta</i>
Coahuila	Recurso de Reconsideración	Ante superior jerárquico de la entidad	10 días hábiles	10 días hábiles
Colima	Recurso de Inconformidad	Ante el titular de la entidad	10 días hábiles	15 días hábiles
Durango	Recurso de Inconformidad	Ante el titular del ente público	15 días hábiles	15 días hábiles
Guanajuato	Recurso de Inconformidad	Ante el Director General del Instituto de Acceso a la Información	15 días hábiles	17 días hábiles
Michoacán	Recurso de Inconformidad	Ante el titular de la entidad	10 días hábiles	10 días hábiles
Nuevo León	Recurso de Reconsideración	Ante la propia autoridad	10 días	5 días hábiles
Querétaro	Reclamación	SÍ	5 días hábiles	5 días hábiles
Sinaloa	Recurso de Inconformidad	Titular de la entidad pública	10 días hábiles	10 días hábiles
Tamaulipas	Recurso de inconformidad	Ante el titular del ente público o su representante jurídico en caso de ser colegiado	5 días hábiles	Un plazo no mayor a 10 días hábiles a partir de su recepción
Yucatán	Recurso de Inconformidad	Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública	15 días hábiles	25 días hábiles

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

Ahora bien: en caso de negativa, la mayor parte de las leyes locales fijan un plazo para que los ciudadanos puedan presentar un recurso de apelación, dentro de las mismas dependencias que rechazaron su solicitud previa: esos plazos van de 5 a 15 días hábiles. Y a la vez, fijan otro plazo en el que la reconsideración debe ser respondida a los ciudadanos, que fluctúa entre los 5 y los 25 días hábiles. Si después de ese plazo, el ciudadano no obtuviera la información que solicitó, todavía puede acudir al recurso de revisión que, con distintas modalidades y nombres, contemplan todas las legislaciones de los estados. Y en este último caso, los plazos para interponer los recursos vuelven a correr desde 7 hasta 30 días hábiles, mientras que los plazos máximos que tienen los órganos superiores para resolver en definitiva van de 10 a 50 días hábiles, y en algunos casos ni siquiera hay un plazo establecido. En promedio, el recorrido completo desde la solicitud original hasta la entrega final de los datos solicitados, en el supuesto de que éstos fueran finalmente otorgados por

el órgano superior, puede tomar cerca de seis meses. Y en ese supuesto, se asume que en casi todos los casos los ciudadanos tienen que activar su derecho a la información, por lo menos, en tres ocasiones: al presentar la solicitud original, al apelar la primera negativa dentro de la dependencia donde le fue negada, y al interponer un recurso de revisión ante el órgano central de acceso a la información. Todo esto sin contar la opción estrictamente judicial. Y no sobra agregar que se asume también, en el mismo sentido, que si el ciudadano pierde los plazos establecidos por las leyes para recurrir la primera o la segunda negativa de información, habrá perdido el derecho de continuar el procedimiento en el momento en que lo dejó.

C U A D R O 9
CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

A la luz de esos datos, no es necesario insistir demasiado en que las leyes de transparencia en las entidades tienen al menos tantos candados para abrir como para negar el derecho de acceso a la información. Bien vistas, esas leyes han producido una suerte de equilibrio entre la tradición de clausura administrativa y la nueva tendencia hacia la publicidad de los actos y las decisiones de los poderes. Pero debido a ese equilibrio, también han producido efectos organizacionales complejos: mientras más difícil y menos diáfano es el acceso, mayores costos se agregan a la organización. No sólo en términos de las oficinas involucradas en el desahogo de las solicitudes, las apelaciones y los

recursos de revisión, sino también en función del tiempo y la atención organizacional que han de dedicarse a ese procedimiento. Y aunque las modalidades difieran, la regla que se desprende de este criterio es la misma: mientras más confusa sea la organización original de la información pública y mientras más renuentes sean las dependencias para entregarla, más tiempo, más recursos y más costos se sumarán a la administración pública. Como en casi todos los asuntos relacionados con las políticas públicas, en este caso vuelve a ser cierto que mientras más sencilla sea su organización, mejores resultados producirá. Pero infortunadamente, no es caso del tema que nos ocupa.

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

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

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

Buena parte del análisis que corresponde a este criterio ha sido expuesto ya a lo largo de las páginas anteriores. Especialmente en la sección dedicada a la comparación del diseño institucional que han propuesto las leyes estatales en esta materia. La pregunta que nos formulamos ahora es si esos órganos dedicados a garantizar el acceso a la información representan la última instancia administrativa a la que puede acudir un ciudadano para hacerse con la información que ha solicitado. Y en este caso, la respuesta puede ser engañosa: en principio, en efecto, todas las leyes promulgadas hasta el momento de este análisis colocan el punto final del proceso en las decisiones tomadas por los tribunales de lo contencioso administrativo o en los órganos de transparencia recientemente creados. Sin embargo, como hemos visto, no todos cuentan con autonomía plena; no todos tienen atribuciones para fijar obligaciones de publicidad al resto de las dependencias públicas; no todos pueden establecer normas para la producción y el archivo de documentos públicos; no todos pueden establecer procedimientos para el acceso a la información; y no todos pueden sancionar a los funcionarios que niegan la información. No es necesario repetir lo que ya se dijo antes en cada uno de esos rubros. Lo que me interesa en este momento es dejar asentada la importancia que tiene ese conjunto de facultades, como garantía de que el proceso de apertura efectivamente se ha puesto en marcha.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó sus criterios para asumir el derecho a la información como un derecho sustantivo de los ciudadanos, en realidad creó también una obligación general para todos los gobiernos locales que no puede ser ignorada por razones de diseño institucional. No obstante, lo que hemos visto a lo largo de esta revisión de las normas locales es que estamos frente a un derecho limitado por las características que ha adoptado su cumplimiento e, incluso, abiertamente negado ante la ausencia de leyes reglamentarias. De ahí la importancia que cobra la situación jurídica de los órganos de transparencia, y que no puede interpretarse sino como la consecuencia de sus atribuciones concretas y del modo autónomo en que puedan realizarlas. Es verdad que ningún derecho es absoluto, y que las leyes deben fijar sus límites y la forma en que han de realizarse en la práctica. Pero lo cierto es que mientras no haya una autoridad del estado que efectivamente garantice el cumplimiento del derecho a la información pública, éste seguirá enfrentando obstáculos insalvables. Y lo cierto es que, hasta ahora, ninguno de los órganos estatales cuenta con ese poder. En el mejor de los casos, todos ellos deben negociar el acceso, por así decir, a través de procedimientos administrativos que siempre involucran, a lo

largo de la cadena de decisiones relativas al tema, a los propios gobiernos que producen la información. No es necesario agregar más: el equilibrio al que me referí antes está en todas las legislaciones sobre transparencia promulgadas en México.

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

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

El punto a subrayar es que todas las leyes contemplan la posibilidad de mantener en reserva una parte de la información que producen, por razones muy similares: seguridad pública, salvaguarda de la intimidad de los datos de las personas, procesos deliberativos que no han producido decisiones tomadas, juicios en curso y, en general, protección al patrimonio y la vida de las personas.²⁹ No obstante, ninguno de esos criterios es automático: su aplicación a casos concretos amerita siempre una interpretación. Y de ahí la importancia de las facultades concedidas a los distintos órganos responsables del proceso de transparencia para realizar esa clasificación entre información pública y reservada.³⁰ Además, todas las leyes estatales —excepto la de Coahuila— tienen una tercera clasificación sobre información estrictamente confidencial que se refiere a los datos individuales de las personas y que, en principio, se consideran como una propiedad privada de los individuos que los han entregado al Estado. El caso más conocido es el de los datos que los mexicanos entregan al IFE para la formación del padrón de electores: esa información solamente puede ser utilizada para el propósito específico que los ciudadanos autorizaron y en ningún caso puede ser publicada, sino con los usos que las leyes electorales ordenan. La información confidencial plantea menos problemas de transparencia que la reservada, en tanto que el criterio de aplicación es mucho más claro. Pero está lejos de ser un asunto trivial.

La fórmula más extendida en las legislaciones locales consiste en una suerte de reparto de roles entre agentes y principal. Con la única excepción de Querétaro, se asume que las propias dependencias que producen la información tienen también la atribución de identificar y clasificar la que consideran reservada y confidencial. Dado que resulta imposible cerrar ese proceso, los

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

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

legisladores actuaron en ese sentido con parsimonia, pues para los órganos centrales de transparencia resultaría prácticamente imposible asumir la responsabilidad de clasificar toda la información que se produce todos los días. De ahí que esa facultad inicial se encuentre dispersa entre los productores mismos de la información pública. Pero de ahí también los riesgos que presenta el modelo: si las dependencias tienden a la clausura, buscarán argumentos para considerar reservada la mayor parte de la información que están obligados a publicar.

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

C U A D R O 1 0

ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA CLASIFICAR Y DESCLASIFICAR INFORMACIÓN

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

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

Sin duda, se trata de un procedimiento pragmático. Pero que su operación conduzca a la mayor apertura de la información pública descansa, en realidad, en una afortunada combinación de variables: la primera es que las dependencias no usen sus facultades para clasificar información por razones ajenas a los supuestos establecidos en cada ley; la segunda es que, si lo hacen, los ciudadanos actúen para apelar esas decisiones hasta llegar a los recursos de revisión; la tercera, que los órganos responsables de velar por la transparencia

no caigan en la lógica de las negociaciones políticas, que pueden llevar a justificar negativas por causas no contempladas expresamente en las leyes o bien que cuenten con los medios y los criterios suficientes para contrarrestar los argumentos técnicos y jurídicos que seguramente se levantarán por las dependencias para mantener bajo reserva la información que negaron; y cuarto, que el resultado de ese procedimiento litigioso, en el que los órganos centrales de transparencia deben actuar como jueces entre las dependencias y los ciudadanos que solicitan la información, no esté mediado por simpatías políticas, colores partidarios o intereses particulares. Es decir, que los principios generales de la impartición de justicia se apliquen con absoluto rigor. Y no hay que engañarse: al final del día, el éxito del sistema diseñado en todas las entidades federativas para iniciar el proceso de apertura a la información pública depende de la probidad ética de quienes tienen en sus manos la última palabra para abrir o cerrar el acceso.

VI.

A lo largo de estas notas he tratado de mostrar que el proceso de apertura a la información pública en México es todavía incipiente, incompleto y fragmentado. Sin embargo, también es un hecho que ese proceso ya ha comenzado y se ha convertido en una de las señas de identidad de la consolidación democrática. Como en todo proceso de verdadera trascendencia, en éste también es posible apreciar claroscuros: entidades que se han negado a sumarse a la transparencia frente a otras que se anticiparon a la federación; sistemas de apertura que han marcado pautas de comportamiento eficaz, frente a otros que han privilegiado la ausencia de facultades y de recursos de los órganos encargados de llevar adelante el proceso; verdaderas innovaciones, frente a simulaciones. Pero es un hecho, de cualquier modo, que ese proceso ya está cobrando carta de residencia en México.

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

que aún están muy lejos de encontrar una solución acabada. El acceso a la información pública que protegen las leyes promulgadas hasta ahora, solamente es la punta del iceberg. Debajo de ella, se oculta toda una nueva concepción del Estado democrático de derecho.

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

Con todo, la transparencia no es solamente una política pública. El acceso a la información pública también se ha convertido en un derecho sustantivo de los ciudadanos. Y esta última característica no puede pasar inadvertida: estamos frente a un derecho y ante una política. De ahí la dificultad del análisis: si de un lado es de celebrarse que cada entidad esté adoptando la política conforme a sus prioridades, de otro es lamentable que el derecho universal de los ciudadanos se vea limitado o anulado por la diversidad de las leyes locales. La virtud de la diversidad federal se vuelve defecto cuando actúa en contra de los derechos fundamentales. Es necesario hilar más fino, pues no es justo que la federación se convierta en una traba para el cumplimiento eficaz del derecho. Y para evitarlo, habría que asumir una definición y un procedimiento mínimos para garantizar el acceso a toda la información pública producida en el territorio de México. Sobre ese mínimo, cada entidad e incluso cada municipio podría ensanchar las fronteras de ese derecho y también definir políticas propias para hacer de la transparencia un asunto local plenamente asumido. Si así fuera, la lógica federal podría multiplicar sus virtudes, a favor de los ciudadanos. Sin embargo, hoy está ocurriendo al revés: en materia de transparencia, el federalismo se ha vuelto un obstáculo.

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