

3. La transparencia: elemento básico de un régimen democrático. ---

Las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.¹

La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado. En un Estado Democrático la actividad de los tres ordenes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben regirse por el principio de publicidad.²

Los miembros del Poder Legislativo representan a quienes les han elegido con su voto y es lógico que el ciudadano desee y pueda tener conocimiento de cuáles son sus deliberaciones, propuestas, decisiones y acciones, contribuyendo los medios de comunicación a dar respuesta a estas exigencias. En el ámbito judicial, la publicidad y la transparencia tienen un sentido diferente; transparencia significa sobre todo garantizar el control de la generalidad de la ley y su justa aplicación.

En el caso del Poder Ejecutivo, el principio de publicidad se ha entendido como una nota externa a la actividad de la Administración, en el sentido de que ésta debe cumplir con la legalidad y puede por tanto ser denunciada por cualquiera de sus actividades, por cualquier ciudadano y por cualquier institución, siendo el mecanismo de control los procedimientos contencioso-administrativos. Por ello, el acceso a la información es uno de los parámetros y derechos ciudadanos que permiten medir el nivel de transparencia y publicidad de la actuación administrativa, para satisfacer el interés público, entendido éste como el deseo y la necesidad de saber y evaluar de los ciudadanos, para mejorar su calidad de vida personal y colectiva.

Como señala el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el concepto de *transparencia* se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes. Incluye por ejemplo información sobre el uso de créditos por

¹ "Cultura de la transparencia" Página de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). <http://www.ifai.org.mx/>

² Fidela Navarro, "Derecho a la información y democracia en México Concepto, historia, fronteras y avances", *Revista Mexicana de Comunicación*, México, 2003.

parte de inversionistas privados, acerca de cuentas de instituciones del gobierno debidamente auditadas, procedimientos de presupuestos, estadísticas monetarias y reales del banco central, provisión de servicios públicos, registros históricos de votaciones parlamentarias, datos sobre financiamiento a campañas políticas y actividades institucionales.³

La transparencia, es “abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de haya anomalías en su interior.⁴

Una organización que abre sus procesos al escrutinio, vigilancia y crítica de los demás es una organización transparente. Por experiencias a nivel internacional, sabemos que el mejor mecanismo para prevenir y combatir la corrupción en el gobierno es la transparencia en los procesos internos de su gestión. Cuando el gobierno abre su información al escrutinio y vigilancia públicos, es más difícil que se presenten actos de corrupción. La corrupción florece cuando existe espacio para ocultarse; la corrupción necesita de encubrimiento para prosperar.⁵

De acuerdo al IFAI, entre otros atributos, la transparencia debe contar con:

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación)
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera)
- Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información)
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas)

La rendición de cuentas es otro mecanismo que se refiere a la vigilancia entre poderes del Estado y con el control del gobierno. Es la obligación de todo funcionario público informar a sus gobernados de los logros de su gestión y está

³ IFAI, *Marco teórico-metodológico de la Cultura de la Transparencia*. México, Diciembre de 2003. Disponible en internet en: <http://www.ifai.org.mx/textos/culturatransparencia/mtm.pdf> Consultado el 04 de mayo de 2005.

⁴ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia en México*, 2002

⁵ Benjamín Hill Mayoral, *Ley de Transparencia: un pacto de honestidad entre gobierno y ciudadanos*, *Entorno*, Coparmex, No.168, Septiembre 2002.

estrechamente relacionado con la transparencia, ya que se publicita todo acto del gobierno y se mide su eficacia. Por lo tanto, la finalidad de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público (rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo)

De acuerdo al IFAI, “la rendición de cuentas puede definirse como el requerimiento a una organización, ya sea pública o privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y la elaboración de las políticas públicas”.⁶

En consecuencia, “el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos, en tanto que con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúan según principios admitidos por todos.”⁷

Con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos por qué sí o por qué no cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas. La transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores en el mero de la ley. Por ello, con la transparencia y la rendición de cuentas la ciudadanía recupera su potestad sobre sus representantes.

El éxito de las políticas de transparencia depende de que la información sea accesible y disponible para todos los usuarios. Una política pública es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política. Es precisamente en este punto donde aparece el derecho al acceso a la información, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofreciendo el poder

⁶ IFAI, *Marco teórico-metodológico de la Cultura de la Transparencia*. México, Diciembre de 2003. Disponible en internet en: <http://www.ifai.org.mx/textos/culturatransparencia/mtm.pdf> Consultado el 04 de mayo de 2005.

⁷ *Idem*.

de la información para su uso cercano y personal, todo ello dando forma, contenido y sentido al derecho a la información en general.

Como se afirma en la Resolución *Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia* [AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03)], de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.⁸

Hoy más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. En América Latina únicamente México, Panamá, Colombia, Ecuador y Perú cuentan con leyes que garantizan el acceso a la información pública para los ciudadanos.

El Banco Mundial ha señalado que, además de la importancia que la transparencia tiene para fortalecer las instituciones y mejorar la calidad de la democracia en los distintos países, la existencia de un Estado estable con instituciones transparentes tiene un impacto positivo en términos económicos (crecimiento de producto nacional, riqueza y logros sociales). De acuerdo al organismo internacional, los países con instituciones gubernamentales efectivas y honestas estimulan el crecimiento de la inversión y el desarrollo social, al ser países que cuentan con regulaciones claras y un estado de derecho que protege a la ciudadanía y a la propiedad privada, donde existen mecanismos externos de rendición de cuentas que involucran a la sociedad civil y a los medios de comunicación.

3.1. La transparencia en México: ¿hasta dónde hemos avanzado?

Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas y protegidas en México desde los orígenes de su derecho constitucional. Tal como documenta Jorge Carpizo⁹, de las libertades de expresión e imprenta se ocuparon expresamente los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812, el 49 de la de Apatzingán de 1814, el 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el 50 de la Constitución Federal de 1836, el 9, 10, 11 y 12 de las Bases

⁸ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Resolución *Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia* [AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03)], aprobada el 10 de junio de 2003.

⁹ Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 2000.

Orgánicas de 1843 y el 6 y 7 de la Constitución de 1857, predominando el pensamiento de que la libertad supone: libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofendiese los derechos de los demás. Hasta 1867 se puede generalizar que se reconoció y protegió la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes, se prohibió la censura previa en varios documentos constitucionales, las libertades debían ser compatibles con otras como la vida privada, los derechos de terceros, etcétera, y que había una remisión general a leyes específicas para la reglamentación de las libertades y derechos.

En los artículos 6 y 7 de la Constitución de 1857 quedaron plasmadas estas ideas, ratificadas y vigentes en los mismos artículos constitucionales de la actual Constitución de 1917. El artículo 6º de ambas establece: *La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público.*

Desde 1917, este artículo sólo se ha reformado en una ocasión, en 1976, para adicionarle una oración clave: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

Sin embargo, hasta junio de 2002 México no contaba con una ley de acceso a la información pública gubernamental y por tanto el derecho a la información no había sido lo suficientemente impulsado, desarrollado y valorado en los últimos veinticinco años. Como afirma el IFAI, "con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, nuestro país ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, y desde luego una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad."¹⁰

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México), bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede

¹⁰ "Cultura de la transparencia" Página de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), <http://www.ifai.org.mx/>

poner en riesgo asuntos de interés general del país, como por ejemplo la seguridad nacional o la salud de la población.

2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los cuales fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.

La Ley establece, asimismo, que los tres poderes federales y los organismos constitucionales autónomos están obligados a cumplir sus disposiciones, para lo cual cada uno debe, en el ámbito de su competencia, expedir el reglamento que establezca los órganos y procedimientos que garanticen su exacta observancia y aplicación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, el IFAI (nacido en diciembre de 2002) es el organismo encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con ese fin, la Ley y el reglamento de la misma establecen las atribuciones, los procedimientos y los sistemas necesarios para promover y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obren en las instituciones del gobierno federal. Entre las funciones del IFAI está la de brindar capacitación y apoyo técnico a las dependencias y entidades del gobierno federal, así como promover, orientar y facilitar el ejercicio de acceso a la información. En ese marco de atribuciones, la Secretaría de la Función Pública y el IFAI han desarrollado el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cuya finalidad es simplificar y facilitar al máximo el acceso a la información gubernamental y, en su caso, la presentación del recurso de revisión ante el Instituto, cuando la información solicitada haya sido negada.

Con la Ley, toda la información gubernamental se convierte en un bien público al cual los ciudadanos tienen derecho, con excepción de aquella información que se encuentra reservada por motivos plenamente justificados y previstos en la misma Ley. Anteriormente, no existía una regulación que precisara qué información debe ser ofrecida libremente y bajo qué mecanismos podemos acceder a ella. Ahora las reglas están claras y la transparencia es un derecho ciudadano.

Sin duda, la Ley de Transparencia es un elemento fundamental para la transparencia. En el Índice de Percepciones de Corrupción que realiza anualmente la organización Transparencia Internacional, se puede apreciar claramente que

aquellos países que presentan los niveles más bajos de corrupción cuentan con leyes de acceso a la información pública, mientras que los países más corruptos no tienen leyes en este sentido.

La Ley estableció que los ciudadanos podrían solicitar información del gobierno a partir del 12 de junio de 2003, fecha en la que venció el plazo para que se ordene la información y las distintas dependencias y entidades establezcan los mecanismos para hacerla accesible. Es importante aclarar que la Ley previó la clasificación de cierta información como reservada o confidencial, la cual no podrá hacerse pública por un periodo de doce años, ello se estableció evitar poner en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales o dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

Las ventajas de la utilización de esta ley son múltiples, según ha señalado Ernesto Villanueva:

- Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática del Estado de Derecho al dar a conocer las reglas del juego y ajustar conductas a pautas razonables y previsibles;
- Ejercer el escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y de las empresas privadas que operan bajo concesión pública;
- Incrementar la calidad del ejercicio de las libertades de expresión e información que tienen sine qua non datos y hechos (es posible pensar que a mayor acceso de información se tendrán mayores posibilidades de ejercer activamente las libertades informativas);
- Reducir el rumor y alentar las noticias confirmadas (los sistemas de transparencia informativa desactivan en buena medida las causas primarias que derivan en rumores);
- Reducir la discrecionalidad oficial ofreciendo a cambio un sistema riguroso de rendición pública de cuentas que oxigene la vida pública;
- Democratizar los espacios de la vida pública y eliminar el sistema de información privilegiada.¹¹

¹¹ Ernesto Villanueva, "El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México", en: *El derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada* (coord.), Universidad Iberoamericana, México, 2001.

En consecuencia, la Ley de Acceso a la Información, es una herramienta fundamental del sistema democrático que obliga al gobierno a rendir cuentas ante una ciudadanía que vigila su desempeño. Representa un auténtico pacto de honestidad entre gobierno y ciudadanos. En definitiva, esta Ley cambia radicalmente la forma en la que sociedad y gobierno se relacionan y con ella hemos dado un gran paso hacia la consolidación de un México Integro y transparente.”¹²

Como lo ha expresado Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, “la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la creación del IFAI marcan una secuencia adicional en el largo proceso de construcción y consolidación de la democracia en México (...) Esta secuencia de reformas de segunda generación, lo que permiten justamente es que esos gobernantes, electos gracias a la transparencia electoral, sean además gobernantes que rindan cuentas de sus actos (...) la transparencia electoral que facilita la elección democrática de gobernantes, no necesariamente significa que rindan cuentas de sus actos; por lo tanto el IFAI se convierte en un mecanismo complementario de la transparencia electoral que le permitió al IFE hace varios años contar con elecciones creíbles y confiables.”¹³

La aprobación de la Ley de Transparencia en 2002, dio a los ciudadanos el poder para examinar documentos que solían ser secretos y metió a México hacia una mayor rendición de cuentas por parte de sus funcionarios. Para María Marván Laborde, comisionada del IFAI “vamos avanzando consistentemente en este proceso de transformación cultural y el reto es consolidarlo. Va gestándose en el interior de la administración pública federal, la convicción de que responderle al ciudadano y entregarle documentos es una obligación y no sólo una graciosa concesión. Se han dado pasos firmes en esta dirección, son cambios legales, institucionales, políticos, muy relevantes. Llevará tiempo afianzar una transformación cultural, pero creo que vamos a lograr expandirla y consolidarla.”¹⁴

¹² Benjamín Hill Mayoral, *op.cit.*

¹³ IFAI, *La democracia sin transparencia carece de valor*, Comunicado de prensa, 30 de junio de 2005.

¹⁴ Julio López, *El laberinto de la transparencia*, *Reforma*, 20 de Febrero de 2005.

Leyes y Órganos tutelares del derecho de acceso a la información en México

Ámbito de aplicación	Nombre del Órgano (Siglas)	Inicio de funcionamiento del órgano	Denominación oficial de la Ley	Inicio de vigencia de la Ley	Inicio del ejercicio del derecho
Federal	IFAI	12-Jun-03	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	12-Jun-02	12-Jun-03
Aguascalientes	ITEA	29-Ene-07	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	1º-Ago-06	1º-Feb-07
Baja California	Consejo ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública	14-Dic-05	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	13-Ago-05	13-Feb-06
Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	1º-Mar-08	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	1º-Ene-06	1º-Ene-06
Campeche	COTAIPEC	27-May-06	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	22-Jul-05	22-Dic-06
Chiapas	IAIPCHIAPAS	03-Nov-06	Ley que garantiza la transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	13-Oct-06	1º-Sep-07
Chihuahua	ICHITAIP	18-Ene-06	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Chihuahua	16-Oct-05	1º-Ene-07
Coahuila	ICAI	1º-Dic-04	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	12-Mar-04	1º-Dic-04
Colima	CAIPEC	02-Dic-04	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	02-Mar-03	02-Mar-04
Distrito Federal	INFODF	29-Mar-06	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	09-May-03	1º-May-04
Durango	CAIPED	1º-Jun-04	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	28-Feb-03	28-Ago-04 Gobierno estatal 28-Feb-05 municipios
Guanajuato	IACIP	07-Ene-04	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato	02-Ago-03	31-Ago-04
Guerrero	CAIPEGRO	31-Mar-06	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	11-Feb-06	11-Jun-06
Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Hidalgo	Por confirmar	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	30-Dic-06	15-Jun-08
Jalisco	ITEI	22-Sep-05	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	22-Sep-05	22-Sep-02
México	ITAIPEM	23-Ago-04	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	1º-May-04	25-Jul-05

Ámbito de aplicación	Nombre del Órgano	Inicio de funcionamiento del órgano	Denominación oficial de la legislación	Inicio de vigencia de la Ley	Inicio del ejercicio del derecho
Michoacán	CEAIPEMO	07-Jul-03	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	20-Feb-03	20-Feb-04
Morelos	IMIPE	08-Jun-04	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	28-Ago-03	28-Ago-04
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nayarit	1º-Ene-08	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	17-Jun-05	17-Jun-05
Nuevo León	CAIPNI	1º-Sep-03	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	21-Feb-03	1º-Sep-03
Oaxaca	Instituto Estatal para el Acceso a la Información Pública	21-Jul-08	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	21-Jul-08	16-Mar-08
Puebla	CAIP	Abr-05	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	17-Ago-04	18-Feb-06
Querétaro	CEIGQRO	1º-abr-03	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	28-Sep-02	1º-Abr-03
Quintana Roo	ITAIPQROO	29-Jul-04	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	1º-Jun-04	31-Jul-05
San Luis Potosí	CEGAI	1º-Jul-04	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	21-Mar-03	21-Mar-04
Sinaloa	CEAIPES	24-Ago-02	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	27-Abr-02	27-Abr-03
Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	13-Ene-06	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	26-Feb-05	1º-Ago-06
Tabasco	ITAIP	1º-May-07	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	11-Feb-07	11-Feb-07
Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas	Por confirmar	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	1º-Jul-08	
Tlaxcala	CAIPTLAX	02-Ene-08	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	12-Ene-07	13-Ago-05
Veracruz	IVAI	28-Ago-07	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz	28-Feb-07	08-Oct-05
Yucatán	INAIP	04-Jun-05	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	04-Jun-04	04-Jun-05
Zacatecas	CEAIP	15-Jul-05	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	15-Jul-04	15-Jul-05

Fuente: CEAIPEMO, "Comparativo de Leyes y Órganos tutelares del derecho de acceso a la información en el país"
http://ceaipemo.org.mx/modules/tinycontent/content/pdf_files/comparativo_leyes.pdf

Hasta el primer semestre de 2007 el IFAI había recibido 92 mil cuatro solicitudes ciudadanas, de las cuales 84 mil 590 fueron presentadas vía electrónica y 2 mil 214 en forma manual.

De conformidad con los datos del organismo, entre las diez dependencias y entidades con más respuestas negativas por referirse a información clasificada o para protección de información confidencial está el Servicio de Acción Tributaria, SAT con 267, le sigue la Procuraduría General de Justicia, PGR con un total de 177, después la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, SCT con 98, la Secretaría de la Función Pública con 96 y finalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores SRE con 62 respuestas negativas.

Las dependencias con mayor número de solicitudes de información fueron: IMSS (12,830), SEP (5,755), SSA (2,948), SHCP (2,945), Semarnat (2,560), SFP (2,393), SCT (2,246), PGR (2,194), Secretaría de Gobernación (1,972), SAT (1,602) y la Presidencia de la República (1,881).

Las dependencias con mayor número de solicitudes de información fueron: SHCP (3,738) IMSS (3,506), SEP (2,584), SEMARNAT (2,172) y Función Pública (1,843)¹⁵.

Sin embargo, la Ley de Transparencia obliga a las dependencias y entidades a ofrecer la información completa que soliciten los ciudadanos, pero eso no siempre sucede y hay casos en que las unidades de enlace sólo informan de forma sesgada y parcial. Decir que "no existe" o "no hay" se han vuelto las justificaciones más socorridas para algunas de las dependencias federales a la hora de responder a las solicitudes de información pública.

Las áreas dedicadas a la seguridad, la procuración de justicia y de la hacienda gubernamental -tradicionalmente las más cerradas o proclives al uso patrimonial de la información- han sido las más celosas. Para María Marván Laborde, comisionada presidenta del IFAI, la declaración de "inexistencia" constituye una de las excusas más comunes entre las dependencias públicas a la hora de ofrecer la información.

El problema, como afirma Juan Pablo Guerrero Amparán, uno de los cinco comisionados del IFAI es que "el resguardo de los archivos del gobierno federal ha sido caótico y discrecional. Sin archivos es imposible contar cómo y por qué toma decisiones el gobierno. Sin memoria institucional no hay rendición de cuentas efectiva. Este desorden ha resultado muy conveniente para funcionarios cuya respuesta preferida actualmente es la declaración de inexistencia de la información".

¹⁵ Estadísticas SISI, <http://www.ifai.org.mx/Gobierno/#estadisticas>

Además de declarar la "inexistencia de información", las dependencias también pueden pronunciarse como "no competentes" para tramitar un requerimiento informativo, recurso que utiliza constantemente la Secretaría de Hacienda, como lo muestran las 1,382 respuestas a solicitudes de información que ha dado esa dependencia desde el 2003, con el arranque de la aplicación de la Ley de Transparencia. Se trata de la cifra más alta de todas las entidades de la administración pública federal en declararse no apta para ofrecer información.¹⁶

Asimismo, Presidencia cuenta con el tercer lugar de declaraciones de incompetencia, sólo abajo de Hacienda y la Secretaría de Gobernación. Hasta diciembre, acumulaba 70 recursos de revisión, y en 35 casos la información fue obligada a ser abierta. Mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores se ubica en el quinto sitio de solicitudes rechazadas por tratarse de información "clasificada", al sumar 43, sólo por debajo del IMSS, de la Procuraduría General de la República y de las secretarías de Hacienda y de la Función Pública.

Transparencia y Partidos Políticos

En los tiempos que corren, la confianza en el quehacer político está minada. Los partidos políticos están en deuda con una ciudadanía que no acierta a comprender el comportamiento de quienes dicen representarla y recela de ellos. Entre los factores que provocan tal desconfianza encontramos la incongruencia entre lo que se declara y lo que se hace; el incumplimiento de las propuestas de campaña; la preeminencia que dan los políticos a sus propios intereses, olvidando aquellos que son los de la sociedad; la corrupción y la falta de transparencia y confiabilidad en los procesos electorales, entre otros.

En efecto, la lenta transición democrática mexicana tiene entre sus tantos pendientes la transparencia. El gran avance que significó la aprobación de la Ley de Transparencia, por parte de todas las fuerzas políticas, se ha visto truncado por la negativa de muchos estados a aplicarla. Tampoco todos los partidos están empleando esos principios en su vida interna, prevalece la idea de que actuar con nitidez y rendir cuentas no son responsabilidades que se deban cumplir.

Si bien el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales ante el Instituto Federal Electoral (IFE) sean públicos, no se permite el acceso directo de información de los particulares hacia los partidos, sino sólo a través del propio IFE.

¹⁶ Julio López, *op,cit.*

Los partidos políticos no pueden quedar al margen de la cultura de transparencia que se intenta implantar en nuestro Estado y menos por ser actores principales de la contienda democrática. Los acontecimientos recientes de videos, en los cuales se muestra a miembros de partidos políticos involucrados en actos de corrupción, o bien acontecimientos pasados como el Pemexgate o Amigos de Fox denostan el sistema político mexicano, la rendición de cuentas y la transparencia.¹⁷

El fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos propios de la democracia son necesarios para recuperar la confianza de la sociedad. Los ciudadanos demandan que los partidos políticos, en tanto que entidades de interés público, asuman un compromiso de rendir cuentas, de dar mayor claridad a su vida interna y de mejorar los procesos electorales. En suma, necesitan sentir que sus intereses están bien representados y que trabajamos en beneficio de ella.

La transparencia tiene que normar la vida interna de los partidos y debe darse con mayor razón, en los procesos electorales. Sin embargo, la actual legislación que nos rige no satisface plenamente estas legítimas aspiraciones. Debemos entonces adecuar el marco normativo. Tenemos que crear una ley específica de Partidos Políticos que regule su vida interna, de manera que se rijan bajo principios democráticos, de transparencia y de rendición de cuentas, y que reglamente sus actividades; en particular, que dé certidumbre y transparencia al manejo de los recursos públicos y privados con que se financian su operación y sus campañas y precampañas electorales.¹⁸

Tal ley debe garantizar que las decisiones al interior de los partidos sean tomadas siempre de manera colegiada y bajo principios democráticos. En Convergencia hemos avanzado al respecto e incluso hemos conformado una Comisión de Transparencia, como es del conocimiento del Instituto Federal Electoral.

Ante la ausencia de una ley específica, las instancias jurisdiccionales deben establecer normatividad sobre la marcha y solamente previa denuncia de inconformidades. No debería ser necesario que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esté enmendando la plana a los estatutos de los partidos, si podemos contar con una legislación específica.

Con reglas claras, la transparencia sería más fácil de alcanzar y la sociedad podría evaluar no solamente las propuestas que los partidos le hagan en campaña, sino

¹⁷ Luis Amescua, "Partidos transparentes", *Reforma*, 18 de abril de 2004.

¹⁸ Dante Delgado, "Transparencia y Partidos Políticos", Ponencia presentada en la Mesa "Transparencia y Confianza Ciudadana en la Política" del Coloquio *Transparencia y Rendición de Cuentas en Campañas Electorales* México D. F., a 11 de abril de 2005.

además revisar su comportamiento. Debemos poner la operación de los partidos en una caja de cristal.

Sin embargo, no podemos pretender que los partidos se conviertan en pesadas burocracias, que dediquen la mitad de su tiempo a la administración y justificación de los recursos que el Estado les asigna, y la otra mitad a la continua lucha por la consecución de votos en interminables campañas electorales.

Los partidos deben concentrarse en la reflexión de los grandes problemas nacionales y su solución: el desarrollo económico y social con equidad, la seguridad de las personas y sus bienes, la correcta procuración y administración de justicia, la igualdad de género, la protección de los grupos vulnerables y toda esa larga lista de pendientes que no hemos podido resolver. Y tenemos que hacerlo en permanente contacto con la propia sociedad, ¿cómo podemos lograrlo si nada más nos dedicamos a que “los números cuadren” o a estarnos peleando por los votos?

La sociedad tiene la percepción de que los partidos son costosos aparatos burocráticos que solamente acuden a ella cuando necesitan de su sufragio, de ahí su desconfianza. Debemos aceptar que tener más de 70 procesos electorales, entre locales y federales, a lo largo de seis años es un exceso y propicia la dilapidación de los recursos. Por eso, proponemos que haya una compactación del número de elecciones, para que a lo sumo se celebren cuatro en cada sexenio. Ante el ahorro en tiempo y dinero la ciudadanía se sentiría complacida y los partidos nos fortaleceríamos ante ella.

La transparencia también debe darse en los procesos electorales, de manera que los candidatos, ciudadanos y partidos, tengan plena credibilidad y confianza en ellos. La competencia electoral es aun profundamente inequitativa. Una causa fundamental de que ello sea así, estriba en la desproporcionalidad en los recursos de los que disponen los partidos para promover ideas y candidatos, lo cual dificulta el crecimiento electoral de los partidos emergentes.

La mayor parte de esos recursos se utilizan en la difusión en medios. Al operar bajo las leyes del mercado, el acceso a tales medios está limitado por el monto del financiamiento de que disponen los partidos. Por lo tanto, mientras más recursos, mayor presencia en medios y mayor inequidad en la competencia electoral. Siendo además contratos de carácter privado los que celebran medios y partidos, sus montos y condiciones quedan en ese ámbito, con lo cual estamos faltando al principio de transparencia. Por no hablar del incremento en costos que la feroz competencia por espacios propicia.

Para resolver esto, es necesario replantearnos la manera en que se financian los partidos. Debo decirlo claramente: hay que eliminar la asignación de recursos

financieros públicos a los partidos. Los partidos deberían recibir del Instituto Federal Electoral apoyos en especie de manera equitativa, consistentes en espacios en los medios para la difusión de ideas y propuestas, así como para la capacitación de sus cuadros y la promoción de la cultura democrática.

Debe facilitarse a los partidos que puedan generar sus propios recursos, con estricto apego a la ley. Tal medida no aumentaría el riesgo de que dinero ilegal o ilegítimo sea canalizado a las campañas si establecemos una estricta y clara normatividad y hacemos transparente la operación de los partidos.

Estos cambios en la manera de financiar a los partidos no implicarían prescindir de la rendición de cuentas o de la obligación de dar información, tampoco de auditorías sobre los ingresos propios. En todo caso, la actual legislación, como tristemente ha atestiguado la sociedad, no impide que se dé financiamiento ilegal a los partidos y a los candidatos.

En aras de la transparencia necesitamos federalizar la operación de los procesos electorales. Porque los grandes avances logrados en el ámbito federal en materia de confiabilidad y limpieza en los órganos y procedimientos electorales, no se corresponde aun con los que existen a nivel local.

En varios estados, el control que ejerce el Gobernador sobre las elecciones llega a niveles francamente vergonzosos. Los órganos y los tribunales electorales estatales carecen de la necesaria autonomía que demanda el buen ejercicio de sus responsabilidades. Ante la complacencia de estas autoridades subordinadas, se aplican recursos públicos para las precampañas y campañas de los candidatos oficiales y se cometen todo tipo de delitos electorales que quedan impunes.

Faltan muchas cosas por hacer para que los actores políticos actuemos con transparencia y podamos recuperar así la confianza de la ciudadanía en la Política y en las instituciones de la democracia. Por lo pronto, enumeraremos las propuestas esbozadas, que permitirían fortalecer el compromiso de los partidos políticos con la sociedad, para el desahogo de los grandes temas de la agenda nacional:

- Crear una ley de partidos políticos que regule y dé transparencia a su operación, sin burocratizarlos.
- Otorgar los recursos públicos en especie: tiempo en medios y en capacitación.
- Facilitar la generación de recursos propios con estricto apego a la ley.

- Disminuir el número de procesos electorales en el país.
- Federalizar las elecciones para garantizar que los gobernadores no tengan el control de los procesos electorales locales.

La colusión entre partidos políticos para conculcar los derechos políticos de un ciudadano, con el propósito de marginarlo de la contienda electoral, representa un agravio a la sociedad, entorpece el tránsito a la democracia y erosiona la confianza en las instituciones de la República. No hay nada menos transparente que esos acuerdos palaciegos.

Como lo ha señalado Luis Amescua, “el financiamiento público o privado por sí mismo no afecta la contienda democrática, sino es el despilfarro, la ausencia de control y su transparencia, por ello es necesario ampliar las facultades de fiscalización del IFE, no poner diques a esta actividad y también otorgarle la posibilidad al ciudadano para que de forma directa solicite información sobre la gestión de los partidos políticos. No es posible concebir un sistema constitucional democrático si no existe rendición de cuentas. Se avecina una reforma electoral en la que, a decir de los principales promotores de ella, existen acuerdos entre las diversas fuerzas políticas para llevarla a cabo. Esperemos que en alguno de esos consensos se llegue a determinar la transparencia de los partidos políticos.”¹⁹

¹⁹ Luis Amescua, *op.cit.*