



TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

DOCTOR JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana

Muchas gracias Magistrado.

Buenos días a todas y a todos.

Quiero agradecer al Poder Judicial la invitación para poder reflexionar en este Seminario Internacional acerca de un tema no solo de rabiosa actualidad por estar nuevamente, y hay que celebrarlo, en la agenda política de este país, sino de enorme importancia para el futuro de nuestra vida pública.

El texto que presento lleva el título de Alcances Democráticos del Principio de Publicidad, y aclaro que como no me gusta hacer intrusismo profesional en un ambiente de juristas, se trata de una lectura política del principio constitucional de publicidad.

Sería aventurado sostener que en el debate público de nuestro país sea valorada en su justa dimensión la importancia para la vida pública y la acción de las autoridades la aparición en el año 2007 de la obligación constitucional de máxima publicidad.

Tampoco resulta claro que nuestras principales instituciones públicas se hayan orientado, en este lustro que ha transcurrido entre la promulgación de la reforma y el momento actual, por una política clara y sistemática de publicidad.

En efecto, disponemos desde entonces de un texto constitucional que establece –como mencionaba hace un momento el Ministro Silva Meza– en su artículo 6º, que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo, federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho –agrega la Constitución– deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Sin embargo, no sólo echamos de menos una política de estado congruente y proactiva en materia de publicidad, sino que además hemos tenido que atestiguar numerosas confusiones y dilaciones interesadas por parte de distintos gobernantes y altos funcionarios de los poderes públicos respecto de las obligaciones que plantea este precepto.

No es mi intención aquí ofrecer una pedagogía del concepto de publicidad, ni explorar su historia conceptual y menos sus implicaciones discursivas.

Sin embargo, sí me parece pertinente traer a colación algunos contenidos esenciales del concepto, a efecto de ofrecer algo parecido a un marco de evaluación democrática, capaz de medir los alcances y límites de nuestra experiencia con la publicidad constitucional.

Antes que otra cosa, declaro mi preferencia por el ya constitucionalizado principio de publicidad sobre el muy acreditado término de “transparencia”.

Recuerdo hace unos años en un examen doctoral que compartíamos con la Doctora Jacqueline Peschard, teníamos un doctorando que insistía en que todos los nuevos derechos democráticos en México se tenían que leer bajo la clave de transparencia.

No niego que hay una enorme acreditación del término de transparencia y aunque esta última, la transparencia, ha alcanzado estatuto jurídico al convertirse en parte incluso de la nomenclatura de las leyes de acceso a la información, y esto sucede en México y en otros países; creo que el carácter metafórico de la transparencia. La transparencia en sentido estricto se refiere a un atributo físico de los cuerpos, hace perder de vista con frecuencia que con ella se pretende dar cuenta de una relación de rendición de cuentas en materia informativa. Es decir, de una rutina de control de las autoridades por parte de los ciudadanos en cuanto a la información que las primeras tienen bajo su responsabilidad.

El concepto de publicidad, por su parte, está sujeto a otras confusiones, pero tiene más historia política, más prosapia y una relación intrínseca con los conceptos de democracia y justicia que hacen aconsejable, en mi opinión, su uso privilegiado. En todo caso, está constitucionalizado.

En un texto que sobre estas materias escribiera yo para el IFAI en el año 2004, texto que tenía sobre todo intenciones didácticas, trataba de explicar el concepto filosófico político de publicidad que ha de acompañar a una defensa razonable de derecho ciudadano de acceso a la información pública sobre la base de cierta tradición intelectual.

Pude sostener entonces y creo que esto se sostiene ahora también, que la referencia obligada de nuestro uso constitucional de la publicidad es al concepto kantiano de publicidad.

Fue, en efecto, precisamente Manuel Kant, el gran ilustrado alemán, quien definió a la publicidad moderna al sostener que —y cito— *“son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”*.

Desde la aparición explícita del concepto, resulta clara la idea de que la



publicidad no es un mero recurso de exposición de información, sino un criterio de justicia y legitimidad de los poderes cuando actúan en relación con los derechos de las personas.

Un régimen de publicidad, para seguir con el argumento kantiano, se constituye cuando los gobernados o los incumbidos por los actos de un poder tienen la posibilidad de someter a discusión, deliberación, crítica y, en definitiva, confrontación racional las razones de ese poder.

La publicidad muestra, en efecto, si tales razones de los sujetos del poder existen; si son válidas respecto de los derechos que se cruzan en su trayectoria y si pasan la prueba de la ilustración. Es decir, si soportan ser sometidas a deliberación por parte de ciudadanos que han dejado de ser menores de edad, es decir, que se han atrevido a pensar por sí mismos.

Por cierto, el circuito de la publicidad sólo se completa si en la parte receptora de las razones del poder se constituye una ciudadanía crítica, informada y deliberativa, una genuina opinión pública.

Cabe señalar que esta idea moderna de publicidad es deudora de un principio más antiguo aún conforme al cual la propia democracia es entendida como una forma de publicidad. Se trata del llamado principio de *isegoría*, propio de la antigua democracia ateniense y que según Moses Finley, el más reconocido estudioso de la política en la antigüedad, era utilizado por los escritores como sinónimo de democracia. La *isegoría* no era otra cosa, dice Finley, que el derecho universal de hablar en la asamblea.

Este acto de hablar en la asamblea democrática, de deliberar en público sobre las cosas comunes, de legislar, de realizar actos de judicatura y hasta de asumir funciones de gobierno por parte de los ciudadanos, significa una apropiación de las cuestiones públicas, las que son comunes a todos y a todos incumben por parte de los ciudadanos.

Éste es el fundamento histórico del ideal republicano de ciudadanía activa que hace de la distribución del poder, entre muchos, el principio de la igualdad política y de la deliberación y decisión colectiva la única forma válida de legitimar el poder en la sociedad.

Así que el concepto de publicidad que aparece en nuestro texto constitucional es fruto de una larga y acreditada estirpe de valores políticos que sería imprudente desatender, de la *isegoría* ateniense a nuestra publicidad constitucional, pasando por la definición ilustrada de Kant, se mantiene la idea de apropiación o recuperación de lo público por parte de los ciudadanos, de integridad de lo que es común y no debiera privatizarse.

Sin publicidad no hay idea ni defensa del interés público, de los valores colectivos o de la voluntad general.

Este breve rodeo tiene sentido, porque antes que otra cosa me interesa distinguir este moderno concepto de publicidad que se inhibe en nuestra Constitución y que está directamente relacionado con el valor de una ciudadanía, no sólo democrática, sino también participativa, distinguirlo de algunas formas de aviesas y muy extendidas de entender su contenido.

Se puede, de manera interesada, malentender la exigencia constitucional de publicidad para beneficiar los valores contrarios a los de rendición de cuentas y de obligación de los gobernantes y funcionarios de ser mandatorios o servidores públicos.

Una distinción, que en aquel texto de 2004, yo creía, era sólo didáctica, pues estaba orientada a lectores que tenían que ser prevenidos contra las confusiones que provienen de un término polisémico, como el de publicidad, podría reformularse ahora como una exigencia democrática, de seriedad, legalidad y ética pública para los agentes del poder en nuestro país.

Me explico, es muy probable que aprovechando la ambigüedad que el término mismo de publicidad contiene, numerosos gobernantes y tomadores de decisiones públicas hayan decidido hacernos pasar el gato de la propaganda dura y pura por la liebre constitucional de la publicidad.

Si la Constitución me exige publicidad, pensarán estos prohombres afectos al doble sentido, entonces no habrá tarea más noble que la propaganda de mí mismo.

Cuando frente a la prohibición legal de hacer propaganda personalizada del ejercicio de una obligación pública contraída se tuerce la retórica comunicativa para hablar de cosas como, y esto es sólo un ejemplo, el gobierno del Presidente de la República, como si eso de verdad ocultara la evidencia de un acto personalizado de propaganda.

Lo que naufraga no son sólo los cuantiosos recursos públicos derrochados en tareas de promoción particular, sino también la posibilidad de construcción de un discurso público del Estado que nos interpele a los gobernados con razones públicas y nos traslade información veraz y formadora de ciudadanía.

Confundir la información pública, base y contenido del principio de publicidad en el marco del derecho de la información con la propaganda de los actos de los gobernantes orientada a la reproducción de la gente de poder como agente de poder es una manera muy efectiva de deslavar y reducir el alcance normativo y las implicaciones democráticas de nuestro precepto constitucional.



Se trata de una confusión parecida a la ejercida por todos aquellos jefes burocráticos que al llamado a la transparencia presente en el nombre mismo de las leyes de acceso a la información, creen cumplir con la transparencia haciendo de ella una cuestión literal y ordenando los espacios laborales como son las panópticas, sujetas a vigilancia vertical y sin espacio para una mínima privacidad.

De ser este panoptismo, habrá que ver las teorías de Bentham y Foucault sobre los dispositivos panópticos, que son disposiciones espaciales que permiten ver todo y vigilar todo, de ser el panoptismo algo defendible, nuestra antigua Cárcel de Lecumberri, sería hoy por hoy un modelo de organización espacial para los funcionarios públicos de nuestra democracia.

Norberto Bobbio sostenía que el principio de publicidad no se reduce a un expediente de apertura de información, aunque desde luego lo supone, sino que se constituye como un genuino recurso de legitimidad de los gobernantes en la democracia, dice Bobbio: la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante, no sólo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder, y en consecuencia de controlarlas, 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, que es lo mismo que decía Kant, lo que no se puede someter a la publicidad es por definición injusto.

Esta lectura robusta del principio de publicidad es la que pretendo defender aquí. Visto bajo una perspectiva restrictiva el concepto de publicidad podría reducirse a una obligación de exhibición de documentos, archivos, diversas piezas documentales que son producidas o custodiadas por las instituciones públicas.

Sin negar este contenido claramente vinculado con el derecho de acceso a la información pública, la exigencia de publicidad admite una lectura menos restrictiva, y acaso democráticamente más productiva.

Puede, en efecto, ser contemplada como una obligación de quienes ejercen alguna forma de poder que afecte derechos fundamentales de ofrecer justificación de sus dichos y sus actos para mostrar que se guían sólo por razones públicas, toda vez que al actuar sobre bienes públicos han adquirido obligaciones de rendición de cuentas.

Como lo ha sostenido John Rawls, en su teoría de la razón pública, los agentes del poder público tienen obligaciones especiales de expresión o argumentación pública porque no pueden actuar como simples particulares en la expresión de sus razones.

Vista así, la exhibición de la información frente a los requerimientos de la

ciudadanía sería sólo un primer paso para la construcción de un régimen de genuina rendición de cuentas, lo que se pretende en última instancia es un modelo deliberativo de democracia en el que los servidores públicos actúen como genuinos mandatarios capaces de dar cuenta de todo lo que hacen por encargo de los ciudadanos.

Por lo demás, esta visión de la publicidad permitiría a los ciudadanos retomar un espacio público frecuentemente colonizado, no sólo por funcionarios o gobernantes ajenos a la rendición de cuentas, sino también por poderes fácticos, poderes salvajes en la terminología del jurista Luigi Ferrajoli, salvajes porque actúan sin regulaciones y con capacidad de afectar derechos fundamentales; retomar este espacio que ha sido capturado, porque son amplias zonas del espacio público que por definición es un patrimonio colectivo y que en modo alguno debieran ser recursos o bienes de usufructo privado.

Este mismo principio, nuestro principio constitucional de publicidad permitiría diluir cuando fuera necesario la aparentemente férrea y rígida frontera entre lo público y lo privado, usualmente referida para sostener que la publicidad es sólo una obligación gubernamental o de los agentes públicos y que el espacio de la privacidad bajo la figura de la protección de los datos personales tutelada en el artículo 16 constitucional, garantizaría exención de rendición de cuentas a agentes no públicos, sindicatos, corporaciones, sociedades anónimas, iglesias, etc., aun cuando en su acción afectarían bienes de naturaleza pública como recursos fiscales, bienes colectivos de distinta índole y derechos humanos que son bienes públicos por excelencia.

Una lección nada despreciable al respecto es la que nos da la famosa legislación Sudafricana de Acceso a la Información.

Esta establece entre sus objetivos, cito: hacer efectivo el derecho constitucional de acceder a:

- 1.- Cualquier información en posesión del Estado y,
- 2.- Cualquier información en manos de otras personas y que sea requerida para el ejercicio o protección de cualquier derecho, cierra la cita.

Bajo esta visión de la publicidad, el carácter público de la información lo define su relación con los derechos y no su adscripción más o menos formal a lo público o lo privado.

En efecto, la implicación de mayor peso de este argumento, el argumento de la publicidad que está en la Constitución, es que la obligación de publicidad puede ser referida a sujetos jurídicamente definidos como privados o particulares, pero que en su acción irregular usufructúan, ocupan, disponen e incluso monopolizan



determinados bienes públicos como el espacio radio eléctrico propiedad de la nación, por ejemplo, o bien tienen capacidad para afectar derechos fundamentales, derechos que en un régimen democrático, insisto, deben ser considerados bienes públicos primarios.

Empiezo a terminar, las obligaciones de publicidad en las legislaciones de corte liberal como nuestras piezas de legislación sobre acceso a la información en México, están referidas en primera instancia a los actores gubernamentales o en su registro más amplio, a entidades públicas como los Poderes Judicial y Legislativo; pero estas obligaciones pueden legítimamente ser postuladas para agentes formalmente privados o no públicos cuando estos influyen de manera significativa en el ejercicio de derechos fundamentales o en la integridad de los bienes comunes de una sociedad democrática.

En los últimos tiempos el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ha militado en la promoción de lo que su Consejera Presidenta Jacqueline Peschard, denomina Transparencia Proactiva, se lo he escuchado ya varias veces.

La idea es muy provechosa, como he dicho antes. Prefiero utilizar el concepto de publicidad al de transparencia, pero más allá de la terminología la propuesta tiene sustancia, se trata de entender la obligación constitucional de publicidad como una disposición política orientada a la legitimidad moderna de los gobernantes.

Si recordamos las variantes de legitimidad que Max Weber ofrece en su famosa tipología de economía y sociedad, legitimidad racional, legitimidad tradicional, legitimidad carismática, queda claro que una legitimidad democrática es por fuerza racional y legal o legal y racional mejor dicho y solo es compatible hoy día con una publicidad proactiva. Se trata de una publicidad capaz de ponerse por delante de los acontecimientos de coyuntura y de los intereses del momento, de pensar en los derechos del ciudadano y no en la razón de Estado, de entender la apertura informativa y la rendición de cuentas como prácticas regulares y convenientes y no como intentos fracasados de construcción de *arcana imperii*, de secretos de Estado.

No es una publicidad renuente ni a remolque de las decisiones del órgano garante o de los jueces respectivos cuando les toca, sino una ruta de acción de los agentes del poder para ganarse la legitimación moderna que sólo puede provenir de las razones de ciudadanos entendidos como sujetos autónomos, mayores de edad, capaces de deliberar, criticar y contribuir con sus argumentos a la construcción o reforzamiento del espacio público.

Esta idea de publicidad proactiva, de transparencia proactiva, es la idea de



razón pública que John Rawls supuso para una sociedad plural justa o la idea de diálogo crítico entre iguales que Jürgen Habermas formuló respecto de una democracia constitucional.

Es la idea, me parece, que una lectura optimista y por optimista entiendo democrática, que puede uno extraer de nuestro artículo 6º constitucional.

Muchas gracias.



TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

MAGISTRADO PABLO VICENTE MONROY GÓMEZ
Magistrado del Tribunal Unitario del Décimo Cuarto Circuito

Agradezco a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al Consejo de la Judicatura Federal, la oportunidad de compartir este panel con tan distinguido moderador, distinguidos y distinguida panelistas y especialmente a ustedes, mis compañeros y compañeras del Poder Judicial de la Federación y público en general.

Yo celebro haber escuchado la brillante intervención del doctor Rodríguez Zepeda, porque nos ha dibujado un lienzo extraordinario porque, como ya decía el Consejero moderador, iniciar un debate respecto de temas tan fundamentales hoy día.

No comparto mucho la sugerencia de sustituir en este momento de nuestra historia, en este momento de nuestra consolidación de democracia en México, la sustitución de publicidad por transparencia, o mejor dicho, a la inversa; de sustituir transparencia por publicidad.

Yo creo que si venimos de años en donde lo opuesto a la transparencia ha prevalecido, la opacidad y la secrecía, ese “*arcana imperii*” del que nos hablaba el Doctor Rodríguez Zepeda es muy útil, tiene mucha fuerza política, ideológica y social hablar de transparencia.

Así es que yo me quedo con el concepto de transparencia por estas razones.

Lo que sí propongo hacer es analizar críticamente la expresión “Estado Democrático”. Yo prefiero hablar de un estado constitucional, por las razones siguientes que pongo a la consideración de todas y todos ustedes.

Es ya un lugar común decir que una de las consecuencias de la segunda postguerra mundial fue el advenimiento de las democracias constitucionales en Europa, que décadas más tarde se han reproducido en otros países, incluido en México.

Como todos sabemos, las democracias constitucionales se caracterizan por tener un catálogo de derechos fundamentales de índole civil, político, social y cultural; instituciones que garantizan el principio de división de poderes: reglas que instituyen a los modelos representativos y participativos de la democracia y los procedimientos para garantizar la supremacía de la Constitución por conducto de la rigidez para modificarla, así como el control de la constitucionalidad a cargo de juzgadoras y juzgadores.

Este cambio de paradigma incluye a la Constitución, la cual dejó de ser un documento maximalista en proyectos para convertirse en mínimos a realizar, señalando directrices y transformando sus normas programáticas en justiciables.

Es tan preponderante el papel de los derechos fundamentales, que Robert Alexy al dictar una conferencia en Colombia en 2001, prefirió hablar de estado de derechos, en lugar de la consabida expresión del Estado de Derecho, que nos viene desde la Revolución Francesa.

Es tal la identificación de los derechos fundamentales con los principios y valores de la democracia, que siguiendo la doctrina española, que no es muy cercana y, en particular, a mí me ha nutrido bastante. Al decir de Manuel Aragón los derechos fundamentales conforman fragmentos de democracia, o más explícitamente dicho, y aquí abro una cita textual, “el Estado constitucional no supone otra cosa más que el intento de juridificar la democracia”.

Con lo cual la Constitución debe ser entendida como la forma jurídica de la democracia, eso es en lo que yo creo como Estado constitucional. Coincido con estos autores que propugnan al Estado constitucional como una forma de juridificar la democracia.

En este contexto abordaré la pregunta de ¿qué es la transparencia? o ¿cómo entiendo la transparencia? El término, como ya bien lo dijo el Doctor Rodríguez Zepeda, tanto publicidad, como de transparencia es polisémico y admite distintas significaciones y, sobre todo, ha sido abordado de manera interdisciplinaria.

En aras del tiempo solamente voy a dedicarme a ver la forma en que ha sido concebida la transparencia desde el punto de vista jurídico, desde el derecho.

Antes de referirme a la transparencia desde el punto de vista jurídico, convendría aclarar las diferencias entre el derecho a la información, el derecho a acceso a la información y el derecho de la información.

Según Jorge Carpizo, lamentablemente fallecido de manera sorpresiva recientemente, y Ernesto Villanueva, el derecho a la información en un sentido amplio, de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sería la garantía fundamental que toda persona posee a tres elementos: A traer esa información, a informar y a ser informado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en una opinión consultiva, solicitada por el Presidente de la República, para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información sostuvo lo siguiente, abro también la cita textual, “el artículo 6º Constitucional establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Estaba vigente la reforma de 1977, que solamente añadió al artículo 6º constitucional que el derecho a la información sería garantizado por el Estado;



no se hace cargo todavía de la reforma posterior, en donde ya se precisan más los alcances de este derecho fundamental.

Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación, se deduce que esa garantía, todavía está utilizando la terminología anterior de a la Reforma Constitucional del año pasado, obviamente, se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad, tal derecho es por tanto básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que esta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Si las autoridades públicas elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad asumen ante esta actitudes que permiten atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en la violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a esta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Así, el derecho a la información *lato sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad, y *stricto sensu* cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas, y como bien apuntaba el Doctor Rodríguez Zepeda, el poder de empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

Y aún información de empresas privadas que por la naturaleza de las transacciones van a incidir en la vida pública, en la vida de la sociedad, no solamente porque manejen recursos públicos, sino porque la naturaleza de sus funciones también nos atañe como ciudadanos libres e informados que debemos ser.

La distinción entre el derecho a la información *lato sensu* y *stricto sensu* fue razón suficiente para acuñar el concepto del derecho de acceso a la información pública, entendiéndose por este el conjunto de normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera posible los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado de acuerdo con la ley, tal como está hasta el día de hoy. En cambio, el derecho a la información es la rama del derecho público que tiene como objeto de estudio el derecho a la información.

En relación con la transparencia no ha faltado quien la identifique con un derecho, como un derecho, un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos.

Sin embargo, en lo personal, no estoy convencido de que la transparencia sea un derecho, pues comparto la opinión que si bien es cierto que la transparencia está íntimamente relacionada con el derecho de acceso a la información pública, también lo es que no se subsume en dicho concepto, pues siguiendo el pensamiento de Ernesto Villanueva, la transparencia es más bien una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

Dicho en otras palabras, mientras el acceso a la información es un derecho humano que se hace valer a petición de parte, la transparencia es una política pública tendente a proporcionar información ex officio.

Sin embargo tengo dudas y aprovecho este calificado foro para exponerlas, de que la transparencia sea una garantía no jurisdiccional. Entiendo que es una garantía normativa a cargo de las entidades públicas o privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están consideradas como sujetos obligados por razón de interés público o cuyas transacciones trascienden la esfera de lo privado hacia lo público.

En todo caso pienso yo y así lo planteo, habría que distinguir entre garantía no jurisdiccional y justiciabilidad de las políticas públicas, pues uno de los alcances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, a mi juicio, es la posibilidad de examinar no solo la vigencia de los derechos humanos, sino también las políticas públicas tendentes a garantizarlos.

Luego, desde mi opinión, es jurídicamente válido concebir la justiciabilidad de las políticas públicas de transparencia.

Existen miradas escépticas respecto de la transparencia como la de Mary Graham, quien sostiene que la transparencia como cualquier política pública, debe ser supervisada, vigilada y ser de alta calidad para que rinda buenos frutos.

Argumenta esta autora, que frente a la convicción optimista de que la información por sí misma puede mejorar la vida de la gente común, que detrás de esa sencilla noción de transparencia se libran batallas políticas en los sectores público y privado para proteger secretos comerciales, evadir regulaciones y ocultar información.

En su obra presenta casos que demuestran cómo la información pública por sí misma, no ha contribuido a reducir sensiblemente los riesgos a la salud de



consumidores de alimentos, a disminuir los errores en la práctica médica de hospitales privados, ni a producir mejoras ambientales en emisiones tóxicas en grandes industrias.

Esta autora nos alerta contra un nuevo estado del tecno populismo, consistente en que en una sociedad invadida por cantidades masivas de información pública y privada, carezcan de utilidad alguna, a veces el exceso de información también confunde y también contribuye a la opacidad.

En esa misma perspectiva crítica, conviene hacer un repaso de la evolución legislativa y logros del acceso a la información pública y la transparencia en nuestro país.

En 1977 se adicionó el artículo 6° como ya lo expresé, hay que tener presente que esa reforma se dio en el marco de una reforma política, antecedente de las sucesivas reformas que hoy han hecho un pluralismo político que disfrutamos.

Dicha característica de estar inmersa en la reforma política del 77 le imprimió al derecho a la información una dimensión institucional, no individual, pues estaba referida a los partidos políticos para que tuvieran acceso a los medios de comunicación en aras de que la sociedad contara con una pluralidad de opiniones.

En 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en cuyo capítulo 2 se regularon diversas obligaciones de transparencia, entre las cuales figuran los sujetos obligados y el tipo de información que debe ponerse a disposición del público.

También es relevante en el 2003 la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información como un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, yo aquí también apunto que para el debate sería muy importante que este Instituto o la forma que tenga en el futuro próximo, goce de una verdadera garantía de autonomía y que sea elevado a rango de un órgano constitucional autónomo para mejor eficacia de sus trabajos.

En 2007 se modificó sustancialmente el artículo 6° Constitucional, sentándose los principios y bases del ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

No obstante lo anterior, mientras la información disponible del IFAI correspondiente al periodo 2003-2009 nos muestra un incremento en el número de solicitudes de información de 24 mil 097 en el año 2003 a 117 mil 597 en el año 2009, la calificación en el índice de percepción de la corrupción no disminuyó del 3.3 desde 1996.

O sea, no se establece según estas cifras, una correlación entre aumento de solicitudes de información con disminución en los índices de corrupción.

Según datos de Transparencia Mexicana contenidos en el índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales y municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares.

Es decir, 3 millones más de actos de corrupción que los identificados en 2007, lo cual muestra un retroceso.

Dicho retroceso es corroborado con datos provenientes del control de corrupción del Banco Mundial respecto del estado de derecho y el índice de integridad de *Global Integrity*.

Pero no sólo la transparencia tiene asignaturas pendientes, también las tiene la democracia entendida como forma de estado constitucional, entre las cuales podemos mencionar la todavía ausente plena vigencia de los derechos humanos, la falta de una efectiva concreción del federalismo y, en general, lo lejano de un nivel de vida digna para todos.

Con base en estos déficits la pregunta que me parece pertinente hacernos es la siguiente: ¿Qué tipo de transparencia es útil para consolidar al Estado Constitucional Mexicano?

Para contextualizar dicho cuestionamiento, me referiré sucintamente al proceso de democratización del régimen político mexicano.

Aclaro que siguiendo a Giovanni Sartori y Roberto Dahl, conceptualmente entiendo por régimen político a los agentes y a las reglas básicas, a través de las cuales se reproduce y se reparte el poder político en un Estado.

Coincido con varios autores en señalar que el régimen político mexicano transitó del autoritarismo a la democracia entre 1989 y 2005, pues durante estos años se transformó el régimen electoral mexicano, se iniciaron una cultura política con base en la conciencia cívica de las personas, un sistema de partidos políticos con posibilidades reales de triunfo y las acciones y programas encaminados a transparentar la gestión del gobierno.

Una vez democratizado el régimen político mexicano, por lo menos en sus aspectos importantes desde el punto de vista electoral, y que ya experimentamos la alternancia de los partidos en el poder sin riesgos para la estabilidad política del país, cabe preguntarnos sobre la viabilidad democrática.

En este sentido rescato una apreciación de nuestra panelista Jaqueline Peschard, que en 2002 apuntó lo siguiente, abro la cita textual, *“la gobernabilidad democrática implica la construcción de una ciudadanía que no solamente ejerza amplios derechos, sino que asuma responsabilidades concretas y sea capaz de deslindar los roles que le imponen respecto de los que selecciona”*.



Se trata, en mi opinión, de recomponer la metáfora del pacto social. Se supone que los individuos delegaron su poder en el Estado para que éste satisficiera las necesidades públicas.

Después de experiencias fallidas, ahora se trata de que los individuos recuperemos nuestro poder para la vigencia de la gobernabilidad democrática.

Hoy más que nunca debemos tener presente lo que dispone nuestra Constitución en materia de soberanía, cuando señala que esta reside esencial y originariamente en el pueblo y que éste la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados.

Es decir, lo que se delegó en el mandato representativo es el ejercicio de la soberanía, pero ésta sigue residiendo esencial y originariamente en el pueblo.

La gobernabilidad democrática requiere en nuestros días que la sociedad organizada se convierta en un controlador externo al equilibrio intraorgánico del Estado, pues de lo que se trata es controlar el manejo del mandato representativo. Es decir, la consolidación del Estado constitucional mexicano requiere ahora cambiar la relación entre la sociedad y el derecho, para lo cual es indispensable el empoderamiento de la sociedad.

Dicho en otras palabras, a la revisión y actualización constante de las reglas se requiere añadir la presencia de ciudadanos, que no nos hagamos eco de la indiferencia ni de la cultura de la resignación; se necesitan personas que llevemos las ventajas de la democracia política a resultados de gobernabilidad democrática, sustentada en criterios de eficacia y eficiencia para promover el desarrollo económico del país, finanzas sanas sin sobre endeudamiento, ejecutando programas cuyo propósito sea la disminución del desempleo, elevar los niveles de educación, salud y seguridad de la población, así como abatir la corrupción y la impunidad.

En este contexto debemos concebir a la transparencia como una condición necesaria, más no suficiente por sí misma. La transparencia es un medio para alcanzar el fin consistente en transformar de fondo las relaciones entre el pueblo soberano en su calidad demandante y el Estado, entendido en su conjunto de órganos e instituciones como mandatarios.

Luego, siguiendo el canon de la interpretación conforme, la transparencia le será útil al Estado Constitucional sí y sólo sí, posibilita la gobernabilidad democrática por medio de decisiones y políticas públicas construidas conjuntamente entre una ciudadanía empoderada y los poderes públicos.

El tiempo se me ha agotado, no quiero excederme, queda a disposición de ustedes la ponencia en donde al final de estas ideas también narro algunas



experiencias como las de testigos sociales, las de observadores y observatorios ciudadanos, y también la utilidad de las redes sociales, que fue uno de los ejes temáticos que nos sugerían para este panel, pero ya no ha dado tiempo de exponérselos a ustedes.

Muchísimas gracias por su atención.



TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

DOCTORA JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
*Comisionada Presidenta del Instituto Federal de
Acceso a la Información y Protección de Datos*

Abraham Lincoln definió a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, es decir, aquel gobierno que tiene su origen en la voluntad popular, aquel por el que recurrentemente el pueblo toma decisiones y también el gobierno que tiene por objeto propiciar el beneficio de la población.

Tales conceptos pueden derivar en términos generales, en lo que Norberto Bobbio ha caracterizado como las dos acepciones de democracia más ampliamente empleadas en la actualidad. Por un lado, la democracia formal, entendida como el conjunto de procedimientos mediante los cuales la población toma decisiones, y por otro, la llamada democracia sustantiva, que sería aquel régimen que procura precisamente el más amplio beneficio para el mayor número de personas.

Sin pretender ser exhaustivo, el objeto de este texto es delinear algunos de los aspectos donde el ejercicio del derecho de acceso a la información se cruza, o mejor, refuerza el desarrollo de un régimen democrático, tomando como referencia las dos acepciones de democracia aludidas por Bobbio, y su expresión en la práctica de las instituciones nacionales.

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA FORMAL

Al hacer mención al conjunto de normas y procedimientos que conforman todo régimen democrático, es inevitable considerar que prácticamente en cada uno de sus aspectos resulta indispensable una base mínima de información simétrica para los participantes, es decir, que todos y cada uno de los actores cuenten con elementos comunes de información, sin los cuales sería imposible garantizar, en primer término, la legitimidad de una elección.

Lo anterior aplica desde la publicidad misma de la norma que regula la contienda hasta el sistema de precedentes que por ejemplo, convertidos en jurisprudencia, orientan a los actores sobre el sentido de las decisiones que habrá de tomar el Poder Judicial. Pensar una elección sin la posibilidad de conocer dichas normas y criterios resulta imposible. Y es importante resaltarlo porque parte del proceso de transición democrática en nuestro país estuvo vinculado a garantizar estas condiciones para los procesos electorales. El hecho de que, por ejemplo, los términos del financiamiento a partidos políticos se plantearan en la



propia constitución o que se estableciera un tribunal electoral para la calificación de las elecciones –evitando con ello que lo hiciera el Congreso– tiene entre los varios componentes que lo justifican, uno relativo precisamente al conocimiento general de cómo habrían de determinarse tales montos de financiamiento o la ya mencionada calificación de las elecciones.

Pero estos aspectos que han estado presentes en la práctica permanente de los poderes legislativo o judicial, eran menos claros cuando nos referíamos a lo que acontecía en el ámbito de la autoridad administrativa. Un ejemplo paradigmático de lo anterior, dada su literalidad, es el siguiente: no fue sino hasta la creación del Instituto Federal Electoral cuando se diseñaron y emplearon las urnas transparentes para la recepción de votos en las mesas de casilla. Este sencillo cambio en los procesos electorales pone de relieve la tesis antes descrita: la urna transparente vuelve accesible a todos los presentes en la casilla una información que por ese sólo hecho se convierte en simétrica, y por ende, confiable.

De la misma forma, la constitución del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), en el polo opuesto de la complejidad de los procesos electorales en el país, es el medio a través del cual la autoridad electoral y el país en su conjunto han procurado, con éxito desde mi perspectiva, eliminar el estigma de la “caída del sistema” de 1988, que significó lisa y llanamente, una ausencia de información sobre el resultado de las elecciones presidenciales la misma noche de la jornada electoral. En la actualidad, cualquier persona con acceso a internet puede conocer, prácticamente en tiempo real, el agregado en la votación emitida para partidos y candidatos a nivel nacional, por circunscripción, estatal, distrital e incluso hasta el nivel de casillas.

Así, y desde esta misma perspectiva, se comprenden diversidad de acciones como el reconocimiento de la figura de visitantes extranjeros; los sorteos para delimitar el universo de ciudadanos que podrán actuar como funcionarios de casilla; la publicación en periódicos de la ubicación de las casillas y sus funcionarios; la vigilancia ciudadana en la depuración de las listas nominales; las pruebas muestrales sobre las boletas, listas nominales y tinta indeleble empleadas en las elecciones las cuales, entre muchas otras, tienen precisamente por objeto hacer socialmente visible lo que antes se circunscribía a la estricta esfera de conocimiento de la autoridad o incluso de ciertas personas en lo particular.

De hecho, desde el diseño institucional de la autoridad electoral hasta las sucesivas reformas que se han dado a lo largo de las últimas décadas, todas ellas se han dirigido a perfeccionar y ampliar el universo de la información que se brinda a la ciudadanía para fortalecer su confianza y credibilidad en los procesos electorales, y en ese mismo sentido, los reclamos y señalamientos que también se



han formulado a las autoridades electorales en su conjunto tienen, como parte de su argumento, un cuestionamiento respecto a la transparencia informativa.

Así por ejemplo, los reclamos vertidos en la elección de 2006, como fueron el acceso a las boletas electorales utilizadas, el escaso recuento de votos en los consejos distritales o bien la supuesta manipulación del PREP, todos ellos se derivan de una presunta “opacidad” informativa en estas materias. El hecho de que la última reforma electoral abriera nuevas posibilidades para desarrollar el recuento de votos, o bien que el PREP fuera auditado por la UNAM o que en esta última elección se colocarán en Internet las actas de las casillas electorales, tienen por objeto reducir, aun más, las posibilidades de cuestionamiento sobre la ausencia información del proceso electoral.

Sin embargo, el proceso de ampliación del derecho de acceso a la información no se ha limitado a las autoridades involucradas en el proceso electoral, sino que gradualmente ha incorporado a otros actores, como los medios de comunicación y evidentemente, a los partidos políticos.

En el primer caso, cabe recordar, se instrumentó un sistema de monitoreo de la información que sobre las campañas electorales difundían los medios de comunicación en sus espacios noticiosos. Tal monitoreo no tiene por objeto condicionar o limitar el ejercicio de la libertad de expresión, sino medir y sobre todo difundir, el comportamiento de dichos medios en su cobertura de las campañas de los candidatos a puestos de elección popular. De ahí que no exista sanción alguna, porque se parte del supuesto de que sirve a los propios medios y a la población en general, para orientarse respecto al desempeño de los mismos medios de comunicación. Es decir, se trata únicamente de difundir información sobre el comportamiento de noticieros.

De igual forma, uno de los aspectos centrales de la última reforma electoral se planteó en esta materia. Cabe recordar que en el modelo existente entre 1996 y 2008, los partidos políticos compraban a los concesionarios espacios para divulgar sus propuestas y plataformas electorales durante las campañas electorales, razón por la cual gran parte de su financiamiento de campaña se dirigía precisamente a este objeto. Uno de los cuestionamientos a este modelo consistía en las llamadas “bonificaciones” que los propios medios otorgaban en función de los volúmenes y montos de cada adquisición, lo cual no sólo era conocido después del proceso de fiscalización, sino que podía introducir sesgos que desequilibraran las condiciones de la competencia electoral.

Con la última reforma, y desde el momento en que los partidos quedaron incluidos en la prohibición para comprar espacios en medios, se les amplió de manera significativa su presencia en medios a través de los tiempos oficiales del Estado. Con ello, el problema de las “bonificaciones” prácticamente desapareció.

Es decir, y de manera similar a lo que acontece en materia de financiamiento público, todos los actores conocen de antemano el volumen y distribución de dichos espacios en los medios electrónicos de comunicación.

Caso particular lo constituyen los partidos políticos, que han observado un gradual pero permanente proceso de apertura de la información de la cual disponen.

A este respecto, es preciso formular algunos apuntes adicionales. Partamos en primera instancia de que junto con la libertad de expresión, una de las precondiciones de los derechos políticos fundamentales radica en la posibilidad de conocer la gama de postulados de las distintas corrientes de opinión que conviven en una sociedad democrática. De ahí que una de las primeras concepciones del derecho a la información se concibió como garantía de que el Estado no obstaculizara el libre flujo de las ideas. En esa tesitura, los partidos políticos, como organizaciones que dan cauce a diferentes corrientes de opinión, contribuyen a ese propósito y se nutren a su vez de esa condición de posibilidad. En tal sentido, los partidos políticos son al mismo tiempo producto y cauce de la libertad de expresión y del derecho a la información que dicha libertad lleva implícita desde sus orígenes.

Por otra parte es necesario señalar que los partidos políticos cumplen con funciones esenciales dentro del sistema democrático, como contribuir a la representación popular, según dicta el artículo 41 constitucional. En tal sentido, los cambios en su orientación ideológica y política, así como en su programa de acción y su propia organización interna, al igual que las causas de dichas modificaciones, resultan de interés no sólo para sus miembros o afiliados, sino que efectivamente son de interés público, porque es en función y con base en tales preceptos ideológicos y programáticos, que los ciudadanos les otorgaron su voto para ocupar los órganos políticos de representación.

En este sentido, resulta claro que la vida de los partidos políticos es crucial en el funcionamiento del sistema democrático, razón por la cual buena parte de lo que acontece con ellos requiere ser conocido y evaluado por la propia ciudadanía.

Tomando como base lo anterior, se comprende el por qué de este persistente proceso de apertura informativa de los partidos políticos, proceso en el cual es posible distinguir al menos 3 etapas. La primera, que abarca prácticamente desde 1977 hasta 1996, que se caracteriza por que los partidos políticos prácticamente no están obligados a informar sobre ningún aspecto de su vida interna ni siquiera a la autoridad electoral, ya no digamos a la ciudadanía, además que en términos de finanzas internas, los datos aportados no eran susceptibles de ser auditados o verificados en modo alguno.



Una segunda etapa, que abarca desde la aprobación de la reforma electoral de 1996 hasta inicios de la década pasada, se define en función de la facultad de la autoridad electoral para verificar los actos manifestados por los partidos políticos, lo mismo en la esfera federal como en la de los estados y el Distrito Federal. En este contexto, lo mismo la fiscalización del origen y destino de sus recursos, como la elección de dirigentes o la aprobación de sus documentos básicos comenzaron a ser supervisados por la autoridad electoral. Se trataba estrictamente de la fórmula definida por Guillermo O'Donnell como una "rendición de cuentas horizontal" según la cual son las propias instituciones las que mutuamente se vigilan y supervisan.

La tercera etapa se inaugura entre 2001 y 2003, no sólo por la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino por las acciones emprendidas lo mismo por el IFE como por el Tribunal Electoral en esta materia.

Respecto a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, ésta contempló a los partidos políticos para que los informes relativos a sus ingresos y egresos fueran dados a conocer por la autoridad electoral. Es decir, a partir de ese momento comienza su condición como "sujetos o ligados indirectos", misma que se preserva a nivel federal hasta nuestros días. Por su parte, las propias autoridades electorales introdujeron diversos criterios por los cuales buena parte de la información sobre su funcionamiento interno debía ser del conocimiento público, entendiendo por tal no sólo sus afiliados o militantes, sino también la población en general.

En ese tenor, no sólo se divulgó por ejemplo el origen, monto y destino de sus recursos, sino también el nombre de los simpatizantes que realizaban aportaciones privadas; la gestación y términos de su normativa interna; los titulares de sus órganos internos de dirección e incluso hasta los salarios de sus estructuras internas, todo lo cual quedó reconocido en la más reciente reforma electoral de 2008-2009 y los sucesivos reglamentos emitidos por el IFE en la materia.

De hecho, cabe destacar que la actual discusión en torno a la transparencia de los partidos políticos no tiene tanto que ver con los rubros o contenidos de la información susceptible de ser divulgada, sino más bien sobre el procedimiento a seguir para conocer dicha información. Dicho de otra manera, si deben seguir siendo sujetos obligados indirectos, o bien, si se hacen sujetos directos como ya lo son en 19 legislaciones locales.

Más allá de la mayor expeditéz de la fórmula de sujeto obligado directo, la discusión tiene que ver con la definición de la materia electoral por un lado y la unicidad de los procedimientos de acceso a la información.

En suma, y aun cuando nunca se planteó en estos términos, la apertura y visibilidad de los actos de la autoridad y de los actores involucrados en el proceso de transición y consolidación democrática de nuestro país, la exigencia de transparencia ha permeado cada vez más, como un componente esencial para la legitimidad de los propios procesos y la confianza en sus autoridades y resultados.

En tal virtud es que se puede apreciar cómo la transparencia ha sido esencial en el fortalecimiento de esta vertiente procedimental de la democracia.

Se comprende así, en buena medida, lo que Alonso Lujambio llegaba a señalar como el contraste con el régimen precedente, que se caracterizaba por la incertidumbre en los procedimientos y certeza en el resultado; por el contrario, nuestro régimen cada vez más y en mayor detalle se define por la certeza en los procedimientos y la incertidumbre en el resultado, y tal certeza de procedimientos se debe, en gran medida, precisamente a la visibilidad de los mismos, es decir, al escrutinio social al que se someten.

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA SUSTANTIVA

La democracia sustantiva se define en términos generales como “cierto conjunto de fines, como lo es, sobre todo, el fin de la igualdad, no solamente jurídica, sino también social, cuando no económica” (Bobbio). Tal acepción no resulta del todo ajena a nuestro contexto nacional en tanto que es la que subyace, por ejemplo, en la fracción II, inciso a) del artículo 3 constitucional, que establece como criterio orientador de la educación el democrático: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Más allá del valor que se otorgue a dicha definición, lo relevante parece estar en la vertiente propuesta por Robert Dahl, en el sentido de preguntarse si efectivamente las democracias han propiciado o no una mejoría en las condiciones de vida de la población. Desde esta perspectiva, tal postulado parece correcto, por muy distintas razones, y a continuación abordaré las que a mi juicio resultan las más significativas.

Sin lugar a dudas, uno de los primeros aportes de la transparencia, entendida como derecho de acceso a la información pública, tiene que ver con la manera en que se le ha conceptualizado en términos de un derecho *instrumental*, es decir, que se trata de un derecho que permite conocer y ejercer otros tipos de derechos. Así, al practicar el derecho de acceso a la información, las personas están en aptitud de saber y conocer sus derechos y la manera de ejercerlos, así como los medios jurídicos para su defensa.



En este tenor, derechos de todos conocidos en materia económica, social, laboral, financiera, ambiental, educativa, de salud, seguridad pública, de justicia, política o como consumidor, por citar los sólo algunos, logran ampliar su vigencia con una población bien informada.

Un segundo elemento que conviene destacar es el relativo a la imputabilidad de responsabilidades que permiten las democracias sobre sus gobernantes. Dicha posibilidad se hace efectiva, en primer término, desde el momento en que los propios gobernantes están sujetos al refrendo de la confianza ciudadana a través de elecciones periódicas. Es decir, que a través de comicios recurrentes, la población tiene la opción de conceder o retirar el voto de confianza otorgado previamente, y esto lo hace en función de la percepción que se tenga del desempeño del gobierno en turno.

Sin embargo, lo anterior alcanza su más amplio potencial bajo el supuesto de que los ciudadanos cuenten con el máximo de información cierta, completa, veraz y oportuna, toda vez que si la información no posee dichas cualidades, las decisiones ciudadanas tenderán a ser erradas. Así pues, no se trata tanto de divulgar cualquier cantidad de hechos o datos, sino que los mismos tengan cualidades comprobables.

No deja de llamar la atención que una verdad tan evidente tardara tanto en hacerse patente en nuestro país. Efectivamente, no fue sino hasta 1996, con motivo del asesinato de campesinos en el poblado de Aguas Blancas, que la Suprema Corte emitió un criterio que bien podría considerarse un parteaguas en materia de derecho a la información. Tal criterio estableció que:

Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a esta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Así pues, lo que el máximo tribunal de nuestro país señaló es que la existencia misma de la democracia (en términos de la libre participación en la formación de la voluntad general) no es posible si los funcionarios y autoridades desvirtúan

y tergiversan la información bajo su resguardo, con el propósito de lograr un beneficio o eludir alguna responsabilidad. Y pone en peligro a la democracia, porque bajo este supuesto, la libertad de elección del ciudadano se ve restringida, y porque ello provoca un natural desencanto con el sistema democrático mismo.

Es cierto que no se puede afirmar que dichas prácticas faltas de ética hayan sido erradicadas, pero su frecuencia suele ser menor porque ha dado pie a una segunda práctica un tanto más sutil: el divulgar sólo la información que destaca los logros y negar u ocultar aquella información que resulta inconveniente por ser crítica. De ahí la necesidad de órganos garantes de la transparencia, dirigidos precisamente a hacer efectivo ese derecho.

Pero también se requieren de organismos e instituciones que, como una caja de resonancia, amplíen el ejercicio de este derecho. Me refiero efectivamente a los medios de comunicación, a las comunidades académicas, a las organizaciones de la sociedad civil e incluso a los propios partidos que, al ejercer también ese derecho, lo consolidan y demuestran ante la sociedad la importancia de conocer el quehacer gubernamental y favorecen su evaluación.

Claro está que la efectiva responsabilidad de los gobernantes en nuestro país, más allá de la alternancia en los órganos del Estado en sus distintos niveles de gobierno, o bien la denuncia pública de sus excesos u omisiones, se encuentra apenas en etapas muy incipientes. Mientras que la rendición de cuentas horizontal enfrenta numerosas dificultades, comenzando por su complejo diseño, su falta de integración y más aún, su dispersión de funciones y tareas, la rendición de cuentas vertical apenas observa escasos avances, como lo son los consejos y contralorías ciudadanas en diferentes instituciones públicas.

No obstante tales déficits, resulta claro que su atención y solución no habrá de darse con menos transparencia. De hecho, tal perspectiva es ampliamente aceptada incluso en países con una más larga tradición democrática, desarrollado diversas iniciativas para fortalecer tal derecho. La más importante en esta materia es la lanzada hace un par de años en Nueva York y conocida como la Alianza para el Gobierno Abierto.

Dicha iniciativa, de la cual nuestro país fue uno de los convocantes originales, es un esfuerzo multilateral dirigido a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

La Alianza para el Gobierno Abierto es un compromiso por hacer de la transparencia una efectiva política de Estado, y tiende a favorecer la rendición vertical de cuentas a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de sus planes de acción.



Si bien todos sus objetivos y aspectos resultan relevantes, hay dos que son altamente significativos, como la mejora en la eficiencia del uso de los recursos públicos y el relativo al combate a la corrupción. No es casual que varias de las iniciativas más importantes que se debaten en el Congreso de la Unión giran precisamente en torno a la transparencia en el gasto público en los tres niveles de gobierno, así como en la constitución de la Comisión Nacional Anticorrupción y en el fortalecimiento de las atribuciones e independencia del IFAI.

La referencia a la Alianza por el Gobierno Abierto tiene un doble propósito. Por un lado, evidenciar que la correlación entre democracia y transparencia, lejos de ser una ocurrencia local, es un principio reconocido internacionalmente. Y segundo, que nuestro país comparte un cúmulo de experiencias que son altamente valoradas por otros países, lo cual refrenda nuestra convicción de que estamos en el camino correcto.

Conforme a lo antes expuesto, quisiera concluir con dos últimas reflexiones.

En vísperas del cambio de gobierno, más que una preocupación, estamos frente a una oportunidad para ahondar en nuestro esfuerzo por consolidar la agenda a favor de la transparencia. Me parece claro que, de la misma manera que los avances en materia de procesos electorales, los logros alcanzados en materia del derecho de acceso a la información son ya un bien nacional que muy difícilmente podrían ser erradicados, pues forman parte de la cultura cívica en importantes sectores sociales.

En tal sentido, se trata sobre todo de perfeccionar y armonizar las herramientas hasta ahora existentes, pero también de asumir en lo personal, como funcionarios, un compromiso abierto por estos valores esenciales en el servicio público.

Finalmente, la pluralidad política de que hoy goza nuestro país, ha dado lugar a que las instituciones y particularmente, los poderes legislativo y judicial hayan adquirido un papel trascendental en la vida nacional, lo mismo al para ejercer una función de efectivos contrapesos, que al trabajar para la ampliación y fortalecimiento del desarrollo de los derechos de las personas.

Sería muy difícil concebir el derecho de acceso a la información sin el concurso de un Poder Legislativo plural y mucho más atento a las demandas de la población y comprometido con la ampliación de derechos, lo mismo hace una década al aprobar la Ley Federal de Transparencia, que hace apenas unos meses con la reforma al artículo 1 de la constitución en materia de derechos humanos.

De igual forma es preciso destacar la importante función del Poder Judicial de la Federación, que igualmente ha impulsado el fortalecimiento de este derecho.



No podríamos imaginar la transparencia sin la jurisprudencia arriba citada, o más recientemente, sin las sentencias que dejan claro la imposibilidad de los sujetos obligados de impugnar las resoluciones del IFAI.

De hecho, ambas dimensiones, el ejercicio de derechos y la tutela de los mismos, no pueden disociarse sin atentar contra al Estado de Derecho y el sistema democrático mismo. Lo decía hace unas semanas el Ministro Arturo Zaldívar y cuyas palabras deseo retomar:

Me parece de la mayor trascendencia que en un momento en el que estamos viviendo una de las crisis de seguridad y de violencia más graves que ha tenido el país en su historia, el poder revisor de la Constitución haya hecho una apuesta por los derechos humanos, porque en un Estado democrático, la autoridad tiene la obligación de ser eficaz, respetando de manera indeclinable los derechos humanos.

Tratándose pues del Poder Judicial, que es el garante último de las libertades de todos nosotros, me resulta sumamente grato el compromiso claro y decidido de nuestros jueces, magistrados y ministros por el impulso y apoyo al ejercicio de este derecho fundamental y de nuestro empeño institucional. En verdad muchas gracias.