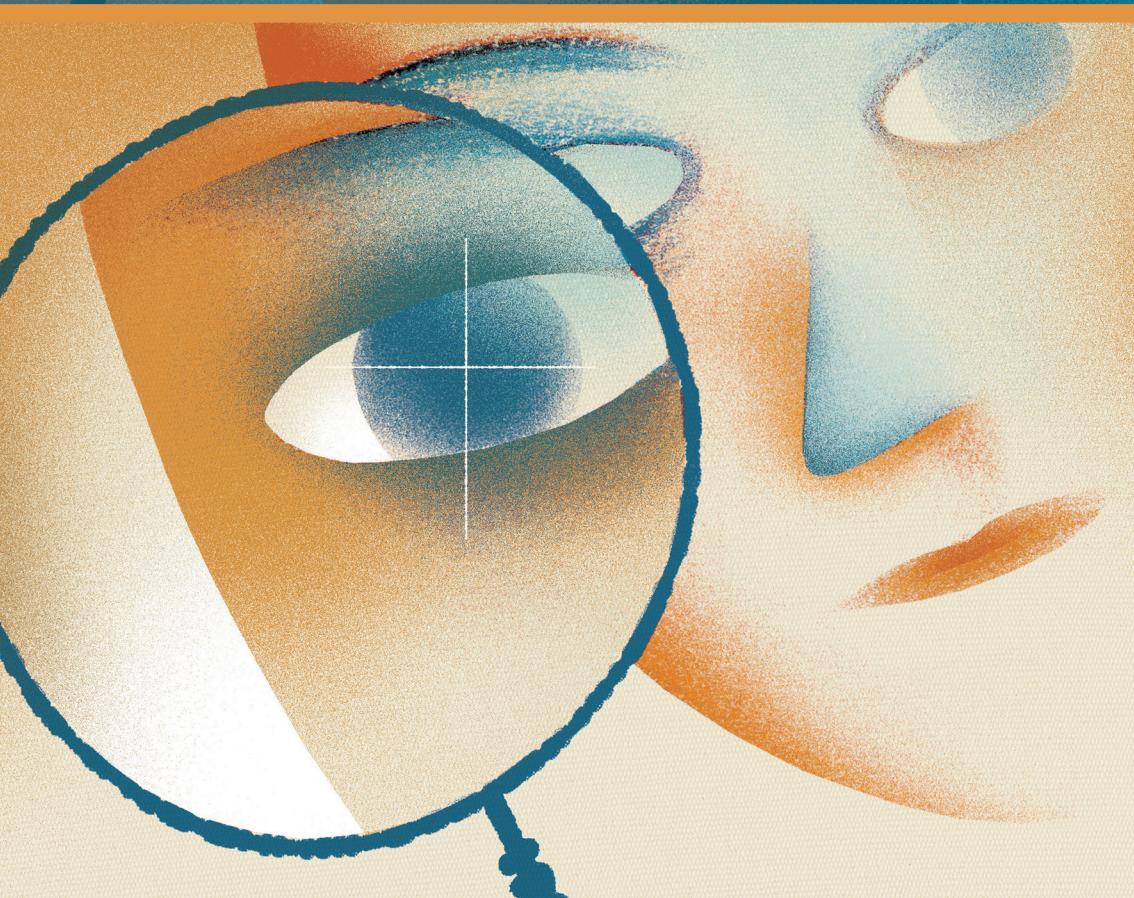




TRANSPARENCIA FOCALIZADA

EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO



Coordinadores:
Ángel Trinidad Zaldívar
y Juan Cristóbal Cruz Revueltas

TRANSPARENCIA FOCALIZADA

EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Coordinadores:
Ángel Trinidad Zaldívar
y Juan Cristóbal Cruz Revueltas

DIRECTORIO

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada Presidenta del IFAI

Sigrid Arzt Colunga
Comisionada del IFAI

María Marván Laborde
Comisionada del IFAI

María Elena Pérez-Jaén Zermeño
Comisionada del IFAI

Ángel Trinidad Zaldívar
Comisionado del IFAI

Mauricio Farah Gebara
Secretario Ejecutivo del IFAI

Cecilia Azuara Arai
Secretaria de Acuerdos del IFAI

Alejandro del Conde Ugarte
Secretario de Protección de Datos Personales del IFAI

© Instituto Federal de Acceso a la Información
y Protección de Datos (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.

ISBN: 978-607-716-009-0

Primera edición, diciembre de 2011
Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

PRÓLOGO

5

INTRODUCCIÓN

Ángel Trinidad Zaldívar
Juan Cristóbal Cruz Revueltas

7

SEGURIDAD NACIONAL Y TRANSPARENCIA

Leonardo Curzio Gutiérrez
15

ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL SECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA

Indexa de México, S.C.
43

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD Y PERSECUCIÓN CRIMINAL

Ana Laura Magaloni Kerpel
89

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES: POLÍTICA PÚBLICA PARA SU DESARROLLO

Irene Levy Mustri
117

LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL SECTOR EDUCATIVO OTRA TAREA PENDIENTE

Adriana Plasencia Díaz
157

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL

Juan Luis González A. Carrancá
203

PRÓLOGO

Una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en su relación con la administración pública, es obtener información que le permita participar en la toma de decisiones y evaluar si los servicios que le prestan las agencias gubernamentales son, efectivamente, los más adecuados.

En virtud de que la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) tiene como principal objetivo propiciar, difundir y consolidar la cultura de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas en el país, ha recibido con beneplácito la investigación coordinada por Ángel Trinidad Zaldívar y Juan Cristóbal Cruz Revueltas, cuyo contenido principal es destacar los beneficios de políticas de transparencia focalizada.

Efectivamente, nueve años después de aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la experiencia ha revelado que puede ser motivo de ignorancia tanto la desinformación como la información excesiva o la que por diversos motivos no puede ser analizada, cuantificada o comparada. El ciudadano requiere de una información que se traduzca en real conocimiento que le permita una mayor influencia y control en los asuntos que le afectan. Una estrategia pragmática y útil para el usuario es recurrir a la información focalizada, que por áreas y rubros específicos aborda los temas de su interés.

Para el IFAI el texto representa un novedoso y valioso esfuerzo para mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues en la transparencia focalizada –aunque se reduce la extensión– se aumenta la claridad, profundidad, posibilidades de análisis y comparación, en consecuencia, se desarrolla una

comprensión plena de la información. Condición para elevar la calidad de la participación social en nuestra democracia.

Si bien esta metodología de investigación es muy reciente y se encuentra en proceso de desarrollo, toma una gran relevancia este tipo de acercamientos focalizados y adecuados a los sectores de aplicación, pues es un ejemplo de lo que puede hacerse en un país como México, en el que cada una de las entidades federativas cuenta con características y necesidades específicas por resolver. La información focalizada está destinada también a vigorizar nuestro federalismo basado en el conocimiento y comprensión de las singularidades de nuestros estados.

Por último, el IFAI y la COMAIP agradecen la colaboración de los autores: Leonardo Curzio, Juan Luis González A. Carrancá, Ana Laura Magaloni Kerpel, Irene Levy, Adriana Plasencia y a la empresa Investigación y Desarrollo cuyo trabajo estuvo a cargo de Alfonso Hernández Valdez. Sus investigaciones y valiosas opiniones contribuyen a que la información deje de ser una acumulación de datos indescifrables para los ciudadanos y, por el contrario, se transforme en conocimientos útiles para los mismos.

Lic. Miguel Castillo Martínez,
Presidente de la Conferencia Mexicana
de Acceso a la Información Pública (COMAIP)

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal,
Comisionada Presidenta del Instituto Federal
de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

INTRODUCCIÓN

Ángel Trinidad Zaldívar*
Juan Cristóbal Cruz Revueltas**

Hace poco más de una década, el 25 de mayo de 2001, se publicaba en algunos diarios la “Declaración de Oaxaca” que enmarcaba la discusión relativa a la necesidad de la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública a través de un decálogo que se convirtió en el piso mínimo y el referente básico para la posible aprobación de una Ley de Transparencia. Si bien es cierto que a diez años de distancia no se ha alcanzado la meta, también lo es que hoy en día ya no se discute si la información que el gobierno produce y resguarda es pública o privada; ahora se discute cuándo y cómo debe hacerse pública. Igualmente es palpable un crecimiento sostenido de solicitudes de acceso a información pública, que han pasado de 24,097 en 2003 (cifra acumulada entre junio y diciembre de ese año) a 122,138 en 2010; así como se puede constatar que hoy el solicitante busca con más frecuencia información puntual. Estas evidencias llevan a replantearnos la política pública de transparencia con el fin de acercarla a las nuevas exigencias. Como afirma John Dewey, las políticas públicas son “hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en marcha”¹

Bajo esa orientación pragmática que invita a un constante trabajo de evaluación, corrección y perfeccionamiento de las políticas públicas, una “ingeniería social de paso a paso” como la

* Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

** Profesor Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

¹ Dewey, John, *The Public and Its Problems*, The Swallow Press, Chicago, 1954 (1927) pp. 202-203.

denomina Karl Popper², en Transparencia focalizada, ejercicio del derecho a la información pública en México se reúne un grupo de distinguidos especialistas con el fin de discutir un tema actual y urgente para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública: las políticas de transparencia focalizada. Ante la imposibilidad de hacer un recorrido exhaustivo, pero con la esperanza de ofrecer una primera herramienta que sirva de detonador para futuros trabajos en la materia, nos hemos centrado en algunos de los ámbitos que consideramos más relevantes en la configuración de una nueva agenda de políticas de transparencia que permitan ir más allá de la mera apertura de la información gubernamental en la que nos encontramos hoy en día.

Transparencia focalizada ¿por qué? ¿para qué? Como su nombre lo indica, el interés de las políticas de transparencia focalizada estriba en su capacidad para generar información por áreas o rubros específicos.³ Su principal objetivo es producir información que si bien puede servir a enriquecer el debate público, sobre todo está destinada a beneficiar las tomas de decisión que día a día deben efectuar los individuos, tanto en su condición de ciudadanos y servidores públicos como en su calidad de consumidores de bienes y servicios. Es importante subrayar que un requisito deseable y necesario para cumplir el propósito de la transparencia focalizada es el de someter la información generada a parámetros estandarizables. Sólo satisfecha esta condición se puede producir información susceptible de ser cuantificada, analizada y comparada; la información individual sólo será traducible en conocimiento si se le recaba y se le reúne bajo categorías (generales). Que la información deje de ser una simple acumulación de datos –difícilmente descifrables– y que se le transforme en conocimiento son las dos condiciones indispensables que deben ser reunidas para que ella pueda ser un instrumento realmente útil y de interés para un público amplio.

Con estos parámetros de generación de información, que a su vez posibilita la producción de mayor conocimiento, se gana legitimidad democrática cuando se trata de evaluar la acción de las

² Miller, David, *Popper escritos selectos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 323.

³ La obra de referencia sobre el tema es, sin duda, la de Archon Fung, Mary Graham y David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007.

autoridades administrativas; también los ciudadanos, en su papel de consumidores de servicios -públicos y privados- pueden optimizar la calidad de sus decisiones y, por ende, reducir riesgos y costos, y conseguir soluciones más acertadas ante problemas específicos.⁴ Además, gracias al desarrollo de soportes electrónicos, interactivos, como la Internet, las políticas de transparencia focalizada abren la posibilidad de crear una dinámica virtuosa en la que la generación de información pública incida y haga más eficiente la relación (de ida y vuelta) entre el sector público y el privado. Bajo estas premisas, las políticas de transparencia focalizada deben facilitar la rendición de cuentas, así como favorecer la deliberación pública y auspiciar un debate político menos confuso e ideologizado, dado que sus objetivos se encaminan a la resolución de problemas concretos.

No podemos ignorar que el tema que nos ocupa aquí es reciente, aún en proceso de desarrollo y, por su naturaleza, también es complejo. Es fácil entender por qué: quien incursione en el estudio y el diseño de políticas de transparencia focalizada no sólo deberá tomar en cuenta los requisitos administrativos y normativos generales, muchos de ellos relativamente nuevos, también tendrá que considerar cada ámbito particular y deberá adoptar un acercamiento preciso, según el tipo de información que se pretenda generar.

Un primer ejercicio para responder a este desafío nos lo ofrece el estudio de Leonardo Curzio quien efectúa el cruce, a primera vista difícil de realizar pero inevitable en democracia, entre las políticas de transparencia y las políticas de seguridad nacional. Todo ello en un contexto de fuerte transformación del marco conceptual en el que –como indica el autor– la seguridad nacional ya no se reduce a sus funciones clásicas, como lo son las fuerzas armadas y el orden público, sino que se le considera ahora desde un marco de corte

⁴ Es advertible que de esta forma las políticas de transparencia focalizada permiten compensar en cierto grado el desequilibrio que Anthony Downs observa —en su texto clásico, *Teoría económica de la acción política en una democracia*— entre el interés y el conocimiento específico que poseen los productores y el interés y el conocimiento difuso que padecen los consumidores. A falta de organización y apoyo institucional, el costo de la información para los consumidores, en tanto individuos dispersos, es demasiado alto en relación a sus posibles beneficios. Todo ello redundaba, de acuerdo con Downs, en un “sesgo ‘anticonsumidores’” por parte del gobierno, ya que los productores saben con precisión lo que quieren y pueden presionar al gobierno a su favor, en tanto que los consumidores no están en condiciones de saber lo que más les conviene. Véase Downs, Anthony, “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, *The Journal of Political Economy*, vol. 65, núm. 2, Chicago, 1957, p. 149.

democrático más amplio, que bien puede llevar a incluir, bajo este concepto más extenso, áreas tan diversas como la económica, la social o la política. Este cambio conceptual tiene lugar en un nuevo contexto internacional en el cual las políticas de seguridad nacional se han endurecido bajo la justificación de la lucha contra el terrorismo y, podemos agregar, de la lucha contra el narcotráfico. A la luz de estas transformaciones empíricas y conceptuales, Leonardo Curzio analiza y discute “la tensión entre valores” o, si se prefiere, el difícil pero necesario equilibrio entre las restricciones necesarias para asegurar la eficacia y la reducción de amenazas que debe caracterizar la acción protectora del Estado en materia de seguridad nacional y el cumplimiento con esas condiciones inherentes a un Estado democrático como lo son el respeto del principio de máxima publicidad y la obligación de rendición de cuentas.

El estudio realizado por la empresa Investigación y Desarrollo, Indexa de México, S.C. a cargo de Alfonso Hernández Valdez se ocupa de la evaluación del derecho a la información en materia de seguridad pública a través de su impacto y de sus efectos; considera que la información sirve tanto para disminuir la corrupción, como para conocer y entender mejor, incluso en el ámbito de la seguridad pública, la acción del gobierno. Enfatiza que antes que debilitar las políticas de seguridad, la información y las políticas de transparencia sirven para delinear con claridad la información en una materia que por su naturaleza debe ser pública. Más aún, las políticas de transparencia permiten producir información socialmente relevante y, gracias al arsenal relativamente reciente de normas en la materia, se han generado estadísticas que nutren un debate público más informado y actualizado. A fin de cuentas, el contar con más información y mayor conocimiento no puede sino incidir favorablemente en el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad y en proporcionar un mayor sustento a la gobernabilidad democrática.

El estudio de Ana Laura Magaloni ilustra con agudeza algunas de nuestras consideraciones iniciales pues parte de la paradójica constatación que la mayor visibilidad en el espacio público que tienen hoy en día los temas de seguridad pública no se traduce necesariamente en una mayor transparencia ni en una mejor rendición de cuentas sobre el tema. Peor aún, más que incrementar el conocimiento social sobre los problemas de la seguridad pública,

su intenso impacto actual en los medios masivos de comunicación, oscurece su justa comprensión y dificultan su resolución. Magaloni sostiene que es necesario definir con precisión las categorías que limitan el alcance de la información reservada; y agrega que los contenidos pertenecientes a ciertos tipos o géneros de información –como la estadística, la institucional– deben ser considerados preponderantemente como información pública. Magaloni subraya que se alcanzará un paso significativo en la implementación de políticas de transparencia focalizada en esta materia cuando se establezcan criterios que permitan evaluar sin distorsiones el verdadero impacto de las políticas públicas y que, asimismo, faciliten la sistematización de la información y la publicidad de sus aspectos más relevantes.

Una de las áreas con mayor crecimiento, sometida en nuestros días a una fuerte mutación tecnológica y que, por si fuera poco, con un gran impacto en el desarrollo educativo y económico (además de su cada vez mayor importancia política), es la de las comunicaciones. Tras hacer una revisión del marco normativo en la materia, Irene Levy aboga por una mejor regulación e integración de las políticas de transparencia focalizada tanto en la legislación general como en la específica que rigen en la materia. También subraya que la transparencia focalizada en el ámbito de las comunicaciones debe entenderse como una herramienta de bienestar económico y social antes que como un medio de lucha contra la corrupción.

En lo que se refiere a la no menos importante materia de educación pública, Adriana Plasencia enfatiza el hecho que la educación es el segundo sector con mayor cantidad de solicitudes de información y que, por su tamaño y naturaleza (250 mil escuelas, con 35 millones de alumnos y el mayor sindicato de América Latina), es también un sector particularmente complejo. La autora apunta que las políticas de transparencia deberán incidir en la eliminación de obstáculos en los flujos de la información en el sector y se deberá apuntalar la transparencia focalizada como una estrategia que permita contar con información precisa y oportuna que a su vez alerte y oriente a estudiantes, padres, maestros, así como a los investigadores de la educación y a las propias autoridades educativas, ofreciéndoles hojas de ruta para tomar las mejores decisiones en el ámbito de la educación. Como el lector sabe, las orientaciones en ambos casos (telecomunicación y educación) y las

políticas públicas que se implementen en estos campos en los próximos años serán decisivas para el desarrollo de nuestro país a mediano y a largo plazo. En el caso de la educación, se espera que las políticas públicas –entre ellas, naturalmente, las de transparencia focalizada– permitan superar el rezago que en nuestro país se manifiesta constantemente a través de las evaluaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El texto del Dr. Juan Luis González A. Carrancá, no se ocupa de las políticas de transparencia focalizada; en cambio, revisa ampliamente –con herramientas de derecho comparado– los ordenamientos y los procedimientos en materia de transparencia en el ámbito judicial, tanto en el orden federal como en el local (caso del Distrito Federal). Confirma el valor central que tiene el derecho a la información para la democracia: sólo con información cuantitativa y cualitativamente aceptable es posible la existencia de una ciudadanía participativa y resuelta en la vigilancia de la gestión pública en materia judicial. Desde su perspectiva como investigador y como magistrado, observa que la ley restringe la apertura de la información en los casos que determina como “información reservada” en materia judicial. Un ejemplo es el de los expedientes judiciales (Artículo 14, LFTAIPG). No toda la información producida por los tribunales puede estar abierta al público, ya que en ciertos casos justificados se debe limitar con el fin de evitar un daño potencial; en consecuencia se dan ocasiones en que hay que garantizar la seguridad pública o la privacidad de los individuos. Al ser protectoras de derechos y de intereses jurídicos de primer orden, este tipo de restricciones no deben verse como contrarias al derecho de acceso a la información.

A manera de síntesis podemos decir que con la transparencia focalizada se busca generar información sobre prácticas específicas con el fin de hacer posible la evaluación comparativa sobre servicios o productos. Para ello se requiere, por principio, de la decisión de los principales actores para conformar, al menos en cada sector relevante, patrones de recolección de datos que permitan unificar criterios y generar información general y significativa sobre objetivos definidos⁵. La credibilidad de este dispositivo debe ser evaluada

⁵ Como lo defiende la teoría de la decisión los marcos de elección son determinantes, se puede llevar a que la gente confunda las causas con los signos o efectos de una cosa. Ver Alban Alban Bouvier, “Quelques questions posées au programme de sociologie cognitiva”, *Labyrinthe*, núm. 20, p. 136.

por medio de su impacto efectivo en las decisiones de los usuarios. A fin de cuentas, la transparencia focalizada debe funcionar como un dispositivo que hace visibles los problemas, permite mejorar el desempeño y reducir los riesgos. Además tiene como efecto positivo que al generar información sintetizada y accesible se favorece la reducción de las disimetrías y por ende se disminuye la inequidad entre aquellos que disponen de un acceso a una abundante y calificada información y quienes sencillamente no lo tienen.

Sirvan estas líneas como invitación al lector para sumergirse en un tema que, al tener como objetivo el reducir la opacidad de ciertas prácticas y servicios, así como de sus consecuencias, debe impactar positivamente en la calidad y eficiencia de nuestra democracia. En este sentido, los ensayos contenidos en Transparencia Focalizada, ejercicio del derecho a la información pública en México, conforman un primer impulso para detonar un debate que es necesario para el desarrollo en nuestro país de las políticas de transparencia.

SEGURIDAD NACIONAL Y TRANSPARENCIA

Leonardo Curzio Gutiérrez*

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte – UNAM.

La seguridad nacional y la transparencia son dos conceptos ampliamente abordados en la literatura especializada de los últimos años. Existen miriadas de tratados, obras colectivas y artículos sobre cada uno de estos temas. Se han realizado también mesas redondas, foros y múltiples espacios para discutir sus alcances. En efecto, una rápida consulta a la bibliografía disponible nos permite ubicar una abundante producción sobre cada uno de ellos. Lo que no es frecuente, por lo menos en el caso mexicano, es encontrar estudios especializados que discutan la intersección entre los dos nudos problemáticos.¹

En un texto muy enriquecedor, por su voluntad de abarcar los temas menos tradicionales ligados al concepto de seguridad, José Luis Pineyro, despliega una argumentación muy poderosa para defender el concepto global de la seguridad nacional. En esa obra se rechaza que la seguridad nacional pueda restringirse a las funciones clásicas de las fuerzas armadas y el orden público y se aboga por que el concepto sea más globalizador e incluya el desarrollo económico auto sustentable y la democracia participativa. El libro, que tiene un aliento enciclopédico; no incluye, sin embargo, un capítulo específico sobre el tema de transparencia y rendición de

¹ Por supuesto que en este caso las excepciones confirman la regla. En un seminario realizado en el Colegio de México, en 2004, sobre la Ley de Seguridad Nacional el binomio fue abordado y se hicieron importantes señalamientos sobre los criterios temporales para desclasificar información y también hubo un debate muy sustantivo sobre la llamada prueba de daño. Más recientemente la comisionada Marván Laborde y la comisionada Artz Colunga participaron en un foro organizado por el Wilson Center (véase <http://www.wilsoncenter.org>). Es igualmente importante señalar que en la VI Semana Nacional de la Transparencia organizada por el IFAI, en 2009, el tema se abordó en una mesa coordinada por el comisionado Ángel Trinidad (véase www.ifai.gob.mx/snt2009). El IFAI publicó el número 18 de su serie de cuadernos consagrados al tema. Véase Guerrero, Eduardo, "Transparencia y Seguridad Nacional", México, IFAI, 2010.

cuentas como una dimensión fundamental.² Con mayor razón, en los trabajos más enfocados a la visión más clásica de la seguridad nacional (aquellos que la circunscriben a los temas de seguridad territorial y garantía de permanencia del Estado), el indisoluble vínculo que en un régimen democrático tiene la seguridad nacional con la transparencia recibe un tratamiento marginal.

De hecho, el presidente del Colectivo de Análisis de la seguridad con democracia (CASEDE) y uno de los coordinadores del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Raúl Benítez, ha señalado que el capítulo redactado por María Marván sobre el nexo entre transparencia y seguridad nacional, es una de las aportaciones pioneras en el tratamiento conjunto los dos temas en el escenario nacional.³

Puede argumentarse que no en todos los países ocurre algo similar; en algunos latinoamericanos es posible detectar un volumen mayor de textos sobre el particular, sin embargo es claro que los estudios que relacionan los temas de seguridad con el acceso a la información son más numerosos a partir de la última década del siglo XX. No es descabellado suponer que esta preocupación por analizar los temas relativos a la seguridad nacional a la luz de los reclamos ciudadanos por el derecho a saber y acceder a la información gubernamental, tenga como elemento propulsor el avance de la tercera ola de democratización.

La tercera ola

La tercera ola de la democratización, como la ha llamado Samuel Huntington, se inicia en Portugal en 1974 cuando los militares de esa nación dieron un golpe de Estado al vetusto régimen instaurado cinco décadas atrás. Tres meses después de que arrancara la llamada “Revolución de los claveles”, en Grecia caía la dictadura militar entronizada a mediados de la década anterior. Al año siguiente (noviembre de 1975) otra de las más longevas dictaduras de occidente (España) llegaba a su ocaso. Al morir el general Franco, quien gobernó desde 1939 ese país abría, no sin incertidumbre, sus puertas a la democratización. A finales de esa misma década

² Piñeyro, José Luis (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, UAM, México, 2004.

³ Marván Laborde, María, “Transparencia y seguridad nacional”, en *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez, Armando Rodríguez, CASEDE. pp.137 y ss.

en América del Sur los autoritarismos empezaban a presentar claros síntomas de agotamiento. En Ecuador, Perú e incluso Brasil, los régimes autoritarios experimentan un proceso de liberalización que culminará con una gran oleada de cambios en todo el subcontinente. Durante la década de los ochenta los autoritarismos más arraigados –como el mexicano y el chileno– empiezan a manifestar un mayor desgaste en el plano interno y externo. Lo mismo les sucedía a dictaduras militares como la Argentina. A finales de la década los régimes autoritarios son cada vez menos vigorosos y menos aceptados en un sistema internacional que propendía a la defensa de los valores de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos.

En Europa del Este el desgaste de los régimes de corte comunista se intensifica con la proclamación de un papa polaco (Juan Pablo II) en 1979, quien se convirtió en la punta de lanza de movimientos liberadores en Europa oriental. En 1985 asume el mando de la URSS el reformista Michail Gorvachov, con lo cual el proceso de apertura adquiere también un impulso interno desde el mismo Kremlin y en pocos años los países que vivían detrás del telón de acero tienen la oportunidad histórica de construir auténticas democracias competitivas y no vivir bajo el yugo de las democracias populares de partido único.

Una ola democratizadora es, en consecuencia, un conjunto de transiciones de un régimen no democrático –autoritario, totalitario, dictaduras personales, régimes de partido único o de partido hegemónico– a otro democrático en un tiempo relativamente breve y sobre todo que superan en número a aquellos cambios de régimen político en sentido contrario (contra olas); es decir, transiciones de democracias a diversas modalidades de autoritarismo.⁴ Durante los quince años que siguen a la transición portuguesa, treinta países de Europa, América Latina y Asia iniciaron una transformación en un sentido democratizador.

Bajo la categoría de régimes autoritarios se esconde una gran variedad de formas de gobierno. En Europa del Este, por ejemplo, la situación predemocrática era un totalitarismo de corte comunista. En América del sur y en la Europa mediterránea, la situación de partida era muy diferente, se trataba de régimes con un alto contenido militar y de corte derechista. En otras partes

⁴ Véase, Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

del mundo, como Sudáfrica, el régimen autoritario se fundaba en la exclusión de las mayorías del ejercicio de gobierno y en una institucionalización del racismo. En México el régimen autoritario se expresaba como un sistema de partido hegemónico; esto es, no admitía una competencia real y por lo tanto no era democrático. Las situaciones de partida en los distintos países eran, en consecuencia, muy diversas; sin embargo el proceso de desmontaje del autoritarismo no sólo descansaba en la posibilidad de tener elecciones libres, sino de manera muy señalada de desarrollar, garantizar e institucionalizar el derecho del pueblo soberano a acceder a la información en poder del gobierno. Si algo caracteriza a los gobiernos no democráticos es que la información pertenece a un reducido grupo y es usada para perpetuar sus privilegios o su dominación sobre las mayorías.

Democratización y transparencia

Aunque las situaciones de partida de las transiciones en diversas regiones del mundo eran muy diferentes, todas se encontraron, en algún momento, con el reclamo de las sociedades civiles emergentes por conocer detalles de la forma en que operaba su gobierno. No es posible homogeneizar los agravios que todas estas sociedades sometidas tenían en contra de sus autoritarismos, como tampoco es posible decir que todos los reclamos revestían la misma gravedad o idéntico sentido de urgencia. Tampoco la profundidad de la reivindicación era la misma. En algunas latitudes la necesidad de saber era condición *sine qua non* para establecer las bases de una reconciliación; en otras el proceso era menos apremiante, pero el común denominador de los autoritarismos y totalitarismos fue haber operado con opacidad los servicios de seguridad y haber legitimado la represión y el atropello a los derechos humanos en nombre de la seguridad nacional.

En el contexto de apertura democrática a nivel global, uno de los temas prioritarios era precisamente develar la actuación de los cuerpos de seguridad y las agencias de inteligencia y conocer la función que desempeñaban para garantizar la supervivencia de los regímenes autoritarios y totalitarios.⁵ El conocimiento de la verdad se convirtió en un tema clave para transformar la realidad política

⁵ Roberts, Alasdair, "Transparency in the security sector", en Florini Ann (ed), *The right to know Transparency for an open world*, New York, Columbia University Press, 2007.

de esos países y para profundizar en la apropiación popular de las instituciones democráticas. Un pueblo no puede sentirse plenamente dueño de su historicidad si se le escatima la información sobre la forma en que operaba su gobierno.

El desplome de los gobiernos comunistas de Europa oriental, permitió a las sociedades de esos países y también a la opinión pública internacional (por la enorme influencia global que ejerció durante décadas la Unión Soviética) conocer los métodos de recolección de información, así como la intrusión del Estado en la vida privada de los ciudadanos. No es cuestión de entrar en los detalles, pero vale la pena evocar la película alemana, galardonada con el Oscar en 2007: *La vida de los otros*. Ese documento cinematográfico es un revelador testimonio del modo en que operaba la policía secreta de la República Democrática Alemana (Stasi).⁶ El seguimiento de la vida íntima de los ciudadanos se convertía en un objetivo del Estado para “garantizar la seguridad nacional”.

Otras revelaciones importantes de la forma en que operaba la seguridad de los regímenes comunistas se han presentado como libros. Uno de los más importantes fue, sin duda, el que divulgó el contenido del archivo Mitrokhin. La colección de documentos de quien fuera un funcionario de la seguridad del Estado; contiene la más amplia fuente de información nunca antes publicada sobre las actividades de los servicios secretos soviéticos y su red de informantes en occidente desde la Guerra Civil Española. El archivo en cuestión revela, entre otras cosas, la obsesión de Stalin por suprimir físicamente a Trotsky. En los documentos se detallan los operativos en México para el asesinato primero con Siqueiros y después con los Mercader (madre e hijo). En términos más generales, el archivo permite conocer el papel de la KGB durante la Guerra Fría, tanto en las campañas de propaganda para desacreditar a quienes consideraban sus enemigos, como la represión directa de disidentes en la Unión Soviética. Todo el despliegue de espías y propagandistas⁷ se hacía en el nombre de la seguridad de la Unión Soviética y el mundo comunista.

Pero no sólo en los países de la órbita soviética sucedían este tipo de maniobras. La guerra fría, en muchas regiones del Tercer Mundo, fue un potente legitimador que permitió y facilitó

⁶ La película fue dirigida por Florián Henckel von Donnersmarck y data del 2006.

⁷ El libro más completo sobre este archivo es de los historiadores de Cambridge Andrew, Christopher y Mitrokhin Vasili, *The sword and the shield. The Mitrokhin Archive and the secret history of the KGB*, New York, Basic Books, 1999.

que las agencias de seguridad actuaran con opacidad. Incluso en el campo de las democracias occidentales tomó carta de naturaleza el hecho de que los servicios de seguridad ocultaran buena parte de sus métodos de trabajo y regatearan información a sus parlamentos y a sus electorados. Era el signo de los tiempos.

El proceso gradual de “la cultura del secreto” y la conjura con el que se conducían los sistemas de seguridad e inteligencia, llegó a convertirse en una suerte de silencio cómplice para permitir que agencias del gobierno funcionaran con una opacidad casi completa, hecho más o menos natural en un régimen autoritario (como el gobierno del general Franco en España quien se autoproclamaba responsable de sus actos solamente ante Dios y ante la historia) pero inadmisible en Estados que conservaban una institucionalidad plenamente democrática. Estados Unidos se convirtió en un caso paradigmático.

El argumento que han utilizado con frecuencia ciertos sectores del gobierno de los Estados Unidos para legitimar la opacidad con la que trabajaban los servicios de seguridad y los órganos de inteligencia, consistía en la invocación a la custodia de un bien superior: la defensa del mundo libre. Para defender al mundo libre y la civilización occidental, se decía, es preciso sacrificar algún tipo de control legal, político y mediático. Dicho de otra manera, la falta de información o la ausencia de una rendición de cuentas digna de tal nombre, debía considerarse como un mal menor al considerar que el bien tutelado -el inveterado mundo libre- mereció pagar ese peaje. No es difícil que órganos del Estado que trabajan al amparo del secreto caigan en una cómoda zona de confort de opacidad (“nadie me ve y nadie me pide cuentas”) que con una velocidad asombrosa puede transformarse en una molicie perniciosa para un gobierno democrático. A las agencias de seguridad se les debe recordar que la confianza en su profesionalismo va acompañada, de mecanismos de control y de rendición de cuentas para evitar derivas indeseables. La más indeseable de todas es esa teología simple pero potente del mal menor. El apotegma de “más vale un mal menor que uno mayor” es tan breve como peligroso. Como toda conseja tiene algo de cierto, pero tiene también muchos bemoles que vale la pena considerar con mayor detalle porque nos llevan al centro de nuestro argumento.

La teología del mal menor

Vista en perspectiva, la teología del mal menor funciona siempre que se valora una amenaza en concreto.⁸ Consideremos un par de ejemplos ilustrativos. Puestos en el extremo de la argumentación es evidente que es mejor que el Estado democrático obtenga información por la vía de la tortura, si eso impide que una arma química se use contra la población civil. Y también es preferible que el gobierno salve la vida de miles de personas si para ello debe operar fuera de los cauces legales y no entregar información detallada de esos operativos a las instancias de control constitucional previstas en el ordenamiento jurídico de cada país.

Plantear dilemas extremos, como los anteriores, ha llevado a gobiernos como los de Bush en los Estados Unidos y el de Putin en Rusia a postular que la eficacia del Estado para enfrentar a grupos terroristas, pasa por dar carta blanca a las agencias de seguridad a través de una extensa legislación especial que les permita operar sin hacer demasiadas preguntas e incluso pasar por alto otras consideraciones vitales para la salud de una democracia. Otros países resistieron mejor la tentación, tal es el caso del Reino Unido y de España; ambas naciones rechazaron la teología del mal menor y proclamaron que la lucha contra el terrorismo no puede prosperar en una democracia si se margina la legalidad y la transparencia. No es este un tema menor y la tentación de oscurecer con el fin, supuesto, de proteger a la nación de sus enemigos, permanece como una amenaza a la convivencia democrática. Cuando un país consiente que la lucha contra los delincuentes y terroristas se haga con opacidad, la experiencia sugiere (el caso del Perú de Fujimori y su operador Montesinos es un ejemplo de este punto) que no por ello va a ser más seguro y al final del proceso lo que es absolutamente seguro que va a ser menos libre y sus agencias de seguridad perderán su talante y su musculatura democrática. Un mal negocio por partida doble.

El mal menor sólo puede considerarse de manera casuística y no instaurarse como una doctrina de operación basada en la universalización y eternidad del riesgo. Si esto ocurre el Estado se instala en una suerte de alerta permanente y eso impide que la vida pública transcurra con las garantías de seguridad y certidumbre jurídica que un régimen democrático debe procurar a su población.

⁸ Ignatieff, Michael, *El mal menor. Ética política en una era de terror*, Madrid, Taurus, 2005.

El camino más seguro para mantener un balance entre seguridad nacional y los controles democráticos –entre ellos la transparencia– es conjurar el escenario de una institucionalización de la emergencia. Cuando todo se convierte en un riesgo potencial y la amenaza aparece por todos lados y en todo momento, la sociedad pierde su capacidad de ubicar que es lo correcto. Por eso las doctrinas del miedo y la histeria abren un campo amplio (y legitimado por las circunstancias) para que la actuación de los cuerpos de seguridad sea proclive a la opacidad y al uso de métodos dudosamente constitucionales que a la larga terminan siempre como maquinarias de la represión y la corrupción política.

Institucionalizar el miedo y la emergencia o designar como “guerra” el combate a la criminalidad, es algo de lo que una democracia no puede, ni debe, abusar. Los riesgos institucionales son enormes y pueden requerirse años para restaurar los valores de la confianza, la transparencia y la rendición de cuentas.

El enemigo omnipresente justifica con ligereza esta especie de contrato de silencio para impedir que ciertas organizaciones no rindan cuentas sobre su proceder a la opinión pública. Evitar que determinada información cayera en poder del enemigo justificó, durante décadas, una política de opacidad informativa que con el tiempo “auto justificaba” su comportamiento hasta considerarlo natural. En plena guerra fría la lucha contra el comunismo lo justificaba, casi todo, al iniciar el siglo XXI en nombre del contraterrorismo el riesgo vuelve a estar presente.

Existe una abundante y muy aleccionadora literatura –que incluye los trabajos de comisiones parlamentarias⁹ que da cuenta de abusos cometidos por las agencias de seguridad de los Estados Unidos. La historia es larga y va desde los escándalos que todavía están frescos, como las cárceles clandestinas de la CIA en Europa Occidental hasta Guantánamo, pasando por viejas infamias como la cometida en Italia en donde los servicios secretos jugaron un papel clave para inclinar la primera votación de la posguerra en favor de los democristianos y evitar así que el Partido Comunista Italiano tomara el poder por la vía democrática. Otras operaciones encubiertas que han sido objeto de investigaciones sistemáticas se desplegaron en Guatemala, República Dominicana y el golpe de

⁹ La más reciente es la Comisión del 9/11 que emitió un informe muy completo que ha sido traducido a varios idiomas, entre ellos el español.

estado en Chile que derrocó al gobierno democrático de Salvador Allende.¹⁰ Todas ellas, desde el acoso y derrocamiento del gobierno legítimo de Arbenz, hasta el apoyo a los Contra en Nicaragua, se llevaron a cabo con la legitimación, cada vez más discutible, de la defensa del mundo libre.

La defensa del bien superior y la coartada del mal menor, de esta manera, abrieron una enorme brecha para la opacidad y la ausencia de control efectivo con la que se conducían las agencias de seguridad y se tomaban las decisiones de los políticos de aquella época.

En el punto álgido de la confrontación Este-Oeste, en los Estados Unidos, de hecho, se libró una importante batalla entre poderes del Estado para equilibrar las tendencias a la opacidad que caracterizaban a las agencias de seguridad y el principio general de la democracia americana, acuñado por el propio James Madison, según el cual un gobierno del pueblo sin información para el pueblo, es la antesala de una farsa o de una tragedia o tal vez de las dos.¹¹ La ley que rige el acceso a la Información en ese país, conocida por sus siglas FOIA (Freedom of Information Act), data de 1966. El desarrollo institucional de los archivos¹² y la clasificación de documentos reservados bajo tres categorías (top secret, secret y confidential) ofrece una experiencia importante para otros países porque es tal vez la formulación más elaborada sobre la forma en que se clasifica (Executive Order 13256) y se desclasifica la información, a quien corresponde clasificarla y a quien corresponde equilibrar el derecho de los ciudadanos a saber y la protección de secretos que puedan causar un grave daño a la seguridad nacional de ese país.

America Latina: La seguridad nacional y la transparencia

Si en los Estados Unidos, que era una democracia institucionalizada, la opacidad y la ausencia de controles efectivos generó problemas serios, en otras partes del mundo esta patología se presentó sin los equilibrios que las instituciones democráticas tienen. En un número importante de países latinoamericanos los órganos de seguridad fueron marginados del escrutinio público, de los controles

¹⁰ Sobre el caso del golpe de estado en Chile hay múltiples obras que abordan confesiones de los actores y también documentos desclasificados. Véase la página web del Centro de Estudios Manuel Enríquez.

¹¹ Citado en Guerrero, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, 2008, p. 49.

¹² Véase www.nsarchives.org

parlamentarios y judiciales que toda democracia debe contemplar para evitar abusos y desviaciones. Lejos de los controles preceptivos, esos órganos fueron ganando una autonomía para operar, que ha sido conocida en plenitud con posterioridad por testimonios juicios –el más reciente es el del dictador argentino Videla–, documentos desclasificados y el trabajo de Comisiones de la Verdad.

El problema no se ha resuelto del todo y la represión política ejecutada por los cuerpos de seguridad en América Latina durante todo el período de la guerra fría, es todavía motivo de polémicas. Por un lado están aquellos sectores que defienden el derecho a saber lo que ocurrió –por crudo y aberrante que resulte–, y aquellos sectores que esgrimen que la reconciliación nacional pasa por olvidar, o por lo menos no entrar en detalles, y mucho menos atribuir responsabilidades directas a quienes, en nombre de la seguridad nacional, y al amparo de un opacidad casi completa, ordenaron reprimir a sus propios compatriotas. El derecho a saber se impondrá a la larga.

El legado de esas décadas ha sido un motor fundamental para impulsar leyes de acceso a la información y también leyes de archivos para conservar la memoria histórica sobre lo que en realidad aconteció. El acceso a la información se convirtió en una de las reivindicaciones más emblemáticas en el período de las transiciones. En México dos episodios de la historia reciente se han considerado paradigmáticos para impulsar la apertura de información y poder así caracterizar la forma en que operaba el régimen autoritario.¹³ Uno es el tratamiento que se dio al movimiento estudiantil de 1968 y el otro es el despliegue de los cuerpos de seguridad para desarticular y reprimir a las organizaciones guerrilleras. La llamada “guerra sucia”. Estos dos episodios han sido objeto de escrutinio por parte de académicos, periodistas y organizaciones sociales y se ha logrado conocer un *corpus* apreciable de información, aunque todavía quedan preguntas importantes por resolver. La problemática del 68 se ha abordado en diversos textos. Solo por citar algunos, y sin afán exhaustivo, habrá que recordar los documentos del General Marcelino García Barragán que han publicado el escritor Carlos Monsiváis y el periodista Julio Scherer.¹⁴ Hay otras obras que han arrojado luz sobre el particular.

¹³ Para recordar la genealogía de la *Ley de Acceso a la Información*, véase Luna Pla, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información*, México, UNAM IIJ, 2009.

¹⁴ Scherer García, Julio y Monsiváis, Carlos, *Parte de guerra*, México, Aguilar, 2003.

El proceso de apertura no sólo consiste en una investigación periodística o académica; supone fundamentalmente desclasificar información para reconstruir el pasado y hacer público el funcionamiento de los órganos del Estado con el propósito de dar a conocer a la comunidad especializada en una primera instancia y al gran público después, la naturaleza del trabajo y el tipo de información que se captta y resguarda en esos centros de información. Era una manifestación de su creciente profesionalización. En los primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se empezó a dar un movimiento significativo de apertura en el órgano de inteligencia civil (CISEN) para que la comunidad especializada tuviese un conocimiento más preciso de lo que ocurría en su interior. El esfuerzo aperturista incluía la realización de seminarios y diplomados en el Instituto Nacional de Administración Pública. Otra iniciativa importante fue la publicación de números monográficos de la revista de Administración Pública del citado Instituto¹⁵ que abordaban los temas de seguridad nacional y, más tarde, de los servicios de inteligencia. En uno de los artículos de esa revista el entonces director general del CISEN, Alejandro Alegre, abogaba porque se expediera una ley específica que estableciera los límites y los alcances de la actividad. En el México de entonces era un avance sustancial. En aquella época se inició también el trabajo de un grupo de expertos que concibieron un mapa interdisciplinario de riesgos y se dio acceso a los archivos de la institución a académicos como Sergio Aguayo. Un libro que ofrece una visión completa sobre la lógica que alentaba el trabajo de los servicios secretos del propio Aguayo, y es la referencia más importante para conocer la historia de los servicios de inteligencia mexicanos.¹⁶

El proceso de apertura no fue más allá de la comunidad especializada, aunque se sentaron las bases para una página de Internet que empezó a difundir las tareas del Centro. Aquello fue solamente un impulso inicial; los contenidos de la misma no eran espectaculares y no fueron el epicentro de una cascada de desclasificaciones. Hasta la fecha sigue siendo, como veremos más

¹⁵ *Revista de Administración Pública*, núms. 98 y 101, INAP.

¹⁶ Aguayo, Sergio, *La charola. Testimonios*, Grijalbo, México, 2001. En 2009 el CISEN con motivo de sus 20 años de historia publicó un muy interesante conjunto de entrevistas que Luis Herrera Laso realizó a ex-directores de ese órgano. Ofrecen, en conjunto, un panorama muy útil para los estudiosos del tema y para el público en general. *CISEN 20 años de historia. Testimonios*.

adelante, un punto que se debe reforzar. El inicial proceso de apertura, en todo caso, fue catapultado por la alternancia política inaugurada en el año 2000; ésta generó condiciones para una apertura mucho más amplia de los aparatos de inteligencia y seguridad. Una de las primeras decisiones importantes del gobierno de Fox fue enviar los fondos documentales de la institución al Archivo General de la Nación por un acuerdo presidencial del 2001. El Presidente ordenó, además, una evaluación institucional y otra a cargo de expertos externos del CISEN, para examinar su funcionamiento y determinar su viabilidad en un sistema democrático. Una de las conclusiones más sólidas de ambos grupos de evaluadores fue que el órgano era necesario para el funcionamiento de un gobierno democrático, pero debía tener una ley que lo regulara, un sentido de Estado y finalmente abrirse a una cultura de la rendición de cuentas y la transparencia como un impulso permanente.¹⁷

Valores en tensión

En una sociedad democrática la teoría indica que el garantizar la seguridad de la nación no puede hacerse en contra de los propios ciudadanos; tampoco puede sostenerse que la reserva sistemática de información a los ciudadanos sea una práctica aceptable. En un sistema democrático, las instituciones deben encontrar un equilibrio que garantice eficacia para contener las amenazas y proteger las instituciones democráticas sin por ello recurrir a prácticas de opacidad o actuaciones contrarias al marco legal imperante.

El equilibrio no es sencillo; tampoco, permanente. A medida que las circunstancias se modifican y aparecen nuevas amenazas, el tejido institucional se reconfigura y cuando la adversidad crece, resurgen las tentaciones de trabajar detrás de un tupido velo y no de cara a la sociedad. Una democracia, sin embargo, tiene el imperativo de ser eficaz para atender los temas de la agenda de riesgos a la seguridad sin renunciar a los derechos humanos, al apego a la normativa constitucional y a la rendición de cuentas.

En la práctica cotidiana siempre existe tensión entre estos valores por aquello de las prioridades. ¿Qué es más importante: ser eficaz o ser transparente? Los dilemas en la práctica gubernamental no siempre resultan tan claros y es frecuente identificar que los

¹⁷ El documento figura entre los más de mil que ha desclasificado el CISEN y figura en su página de Internet. www.cisen.gob.mx (19 de noviembre de 2011).

valores que sostienen el acceso a la información sean vistos, por la comunidad de servidores públicos que trabajan en las fuerzas armadas y los servicios de seguridad,¹⁸ como una molestia –en el mejor de los casos– y, en el peor, como una amenaza. Algo similar (aunque no es tema de este trabajo) ocurre con los derechos humanos y su protección. Esta resistencia va en contra del impulso general del proceso democratizador, uno de cuyos motores es precisamente el acceso a la información.

Para reducir esta indeseable tensión es necesario trabajar de manera sistemática en la doctrina de los cuerpos de seguridad para inocular en los servidores públicos la necesaria compatibilidad de los valores democráticos de la transparencia y los derechos humanos, con un ejercicio de excelencia en el ámbito de la seguridad y en la obtención de información. Es evidente que para que esto ocurra es preceptivo que quienes encabezan las organizaciones tengan presente esta agenda y la interioricen como propia, lo cual no siempre ha ocurrido.

Esta tensión no sólo se detecta en el ámbito institucional; si se lee con detalle la producción especializada, se encontrará que los estudios sobre acceso a la información y aquellos referidos a los temas de seguridad, se mueven en campos semánticos muy definidos que no siempre encuentran puntos de convergencia. Campos semánticos que denotan, de entrada, una posición que si bien no postula un conflicto insalvable entre ambos valores: garantizar al mismo tiempo seguridad y acceso a la información, sí refleja una ostensible reticencia entre las dos esferas, como si una fuese de Marte y la otra de Venus.

La tradición ligada a los estudios de seguridad nacional asume implícitamente que la apertura de información puede ser una debilidad que mine el funcionamiento de sus agencias y corporaciones. Se asume que la apertura y la desclasificación sólo beneficia a los enemigos internos o externos del país. La posición extrema de los defensores de este planteamiento parte del supuesto de que toda la materia de trabajo esas organizaciones es secreta y no puede ser de otra forma. Por consiguiente, pedir su desclasificación es atentar contra uno de los pilares que la sostiene. Esta postura inicial explica que muchas instituciones del

¹⁸ Una prueba de esto se encontrará en el artículo de Chamberlin, Michael, “La transparente oscuridad del ejército mexicano”, en Fox, Jonathan, Haight Lobby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar y Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Estado no se aproximen al tema de la transparencia con un talante cooperativo, o como se dice ahora, empático. Por el contrario, muchos funcionarios cultivan un enorme prejuicio y desconfianza del tema y son refractarios a cambiar prácticas que han seguido durante décadas y se han convertido en una especie de doctrina interna. Una doctrina que, dicho sea de paso –y no es un tema menor– tiene efectos cohesionadores para la organización y es muy eficaz para dar a sus integrantes un sentido de pertenencia, que no necesariamente es impunidad y que no es tan sencillo desintegrar. El tema sólo queda enunciado, pero es evidente que merece un tratamiento más profundo.

El principio general de toda sociedad democrática es que toda la información, en poder de cualquier agencia del Estado, es pública por definición y reservada por excepción. En otras palabras, el llamado principio de máxima publicidad obliga al Estado a dar a conocer por cualquier medio (en los tiempos que corren la Internet se ha convertido en el medio más directo y de consulta inmediata) el máximo de información disponible y ésta debe ser fidedigna y actualizada con regularidad.

Rendición de cuentas: Un edificio con tres pisos

En una democracia el gobierno debe propender a ser transparente en todas sus áreas, es decir, tener una arquitectura cristalina que permita a los ciudadanos obtener la información que requieran sobre su funcionamiento; al mismo tiempo debe propiciar la rendición de cuentas como método. La rendición de cuentas es, como lo previenen López Ayllón y Merino, un concepto complejo.¹⁹ Se trata de un principio general que implica la responsabilidad de un gobierno –y de quienes lo integran– de hacer pública su actividad de forma sistemática y explicar las razones que motivan sus decisiones y el uso que hace de los recursos públicos, ateniéndose siempre al marco legal.

La rendición de cuentas puede operar en tres niveles sucesivos, como si fuesen los pisos de un edificio. El primer nivel consiste en informar a los órganos competentes de control interno de las dependencias de los recursos públicos con los que se sufraga la actividad que pueden ser: contralorías, departamentos de asuntos

¹⁹ Una manera rápida y precisa de introducirse al tema la ofrecen Sergio López Ayllón y Mauricio Merino en *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Cuadernos sobre rendición de cuentas, núm. 1, México, SFP, 2009.

internos, recursos humanos o áreas de administración. El segundo nivel se encarga de informar a los órganos de control constitucional que establecen los marcos normativos de cada país. Se trata, en general, de la supervisión de un poder del Estado por otro. En un régimen político con división de poderes. Es un asunto cotidiano. En los temas de seguridad nacional es crucial que el poder legislativo mantenga un control a través de la comisión bicameral prevista y el poder judicial haga lo propio al autorizar acciones como la intervención telefónica. Es preceptivo que los jueces que autorizan el procedimiento especial puedan cerciorarse de que la red de intervenciones se suspende cuando termina la operación y algún órgano de control tenga acceso a toda la red de intervenciones telefónicas y compruebe periódicamente que su operación es vital para la seguridad del país.

El tercer nivel es el más complejo; aquí se trata de explicar y justificar ante la sociedad en un sentido amplio –opinión pública, electorado, contribuyentes– las políticas que se han seguido en cada uno de los campos de actuación gubernamental y la forma en que se han utilizado los recursos públicos previstos en los presupuestos. En suma, informar al soberano de aquello que se ha hecho –o se ha dejado de hacer– en su nombre y con su dinero. Para cumplir con esta tarea es preciso profesar una profunda convicción democrática. Las resistencias para informar a la sociedad suelen ser muy fuertes y con relativa facilidad tienden a justificarse al interior del gobierno. La voluntad de informar se refleja primero en el compromiso que el presidente de la República exhiba con el tema y después en los hechos que cada dependencia acredice. Más allá de opiniones y prejuicios, la voluntad de informar toma cuerpo en las páginas electrónicas de las dependencias. Si éstas están actualizadas y bien organizadas; si tienen información relevante la sociedad puede entender mejor la actuación del gobierno y tener más confianza en el mismo.

Es importante añadir que por razones inerciales puede ocurrir que la rendición de cuentas en temas de seguridad nacional se pretenda circunscribir a los dos primeros niveles y que se pierda de vista la rendición de cuentas más amplia: la que caracteriza a un gobierno que tiene un compromiso patente con la sociedad a la que sirve.²⁰ ¿Qué significa esto? En ocasiones, los órganos del

²⁰ Véase, Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la rendición de cuentas, núm. 1, 2001.

Estado y de manera más señalada los funcionarios de la órbita de seguridad, consideran que su deber y obligación es remitir a las contralorías u órganos internos de sus dependencias la información que les requieren tanto de su actividad como servidores públicos como de sus haberes y patrimonios. Pueden considerar normal, del mismo modo, sujetarse a controles constitucionales por parte de comisiones especializadas del poder legislativo o incluso algún tipo de control judicial; así sucede, por ejemplo, cuando se autorizan intervenciones telefónicas para obtener determinada información. Desde la perspectiva interna de esos cuerpos y agencias ellos han sido leales al gobierno y al Estado para el que trabajan y han cumplido la normatividad establecida. Desde luego es innegable que así ocurre. Esta actitud es muy frecuente en los posicionamientos de las fuerzas armadas.

Lo más complicado es hacer que esos órganos comprendan que cumplir con las normas y ser leales al Estado es correcto, pero no es suficiente. Desde una perspectiva plenamente democrática la rendición de cuentas adquiere su forma más amplia y genérica cuando se dan a conocer a la sociedad todos los elementos de información que permiten evaluar el desempeño del gobierno. Es necesario, por ende, que la arquitectura institucional sea lo más abierta posible.

La legitimación de las instituciones de seguridad en una democracia eleva la confianza que la sociedad gracias a la eficacia de las aquellas para conseguir sus objetivos institucionales.

Para cultivar la confianza es preciso que la sociedad tenga acceso a toda la información relevante que requiera para formarse un criterio equilibrado y preciso sobre el desempeño de esos órganos. Una rendición de cuentas plenamente democrática debe considerar los tres niveles y tener la posibilidad de responder de manera convincente a las tres instancias.

Hacia una rendición de cuentas más precisa

Un principio general del gobierno democrático es que a mayor transparencia y una rendición de cuentas más nítida, se puede conseguir una mayor legitimidad y también mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno.²¹

²¹ Véase Trinidad, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados, 2006.

Vale la pena preguntarse si de manera efectiva este enunciado general es claramente válido para todas las tareas de gobierno, incluidos los temas de seguridad. Algunos autores, como Ernesto López Portillo y Guadalupe Barrena, sostienen que la transparencia en materia seguridad pública es no solamente una ruta válida para mejorar el funcionamiento de la policía; también es un mecanismo fundamental para dar legitimidad ante la sociedad al trabajo de las policías.²²

Ahora bien, cuando nos referimos a los temas de seguridad nacional es válido plantear, como hipótesis de trabajo, si se debe matizar la contundencia del enunciado. Para muchos actores y autores la seguridad nacional²³ de un país tiene particularidades que impiden que ésta se trate como cualquier otro campo de acción del gobierno y, por lo tanto, se exime de los criterios generales de control de la gestión gubernamental.

Si hacemos un breve análisis de cómo está reglamentada la actividad de las agencias de seguridad del Estado, podemos concluir que la mayor parte de las democracias cuentan con leyes de inteligencia para la seguridad nacional. Estas leyes otorgan facultades extraordinarias a los gobiernos para acopiar información crítica para la toma de decisiones y, de esa manera, poder garantizar la seguridad del país. No es éste un tema sencillo ya que una democracia funciona gracias a las normas del derecho general que el Estado cumple y hace cumplir. Las leyes que confieren facultades extraordinarias plantean una excepción a las leyes generales de un país. Este hecho no es producto del azar ni de caprichos políticos. El conjunto de temas que atienden las agencias de seguridad e inteligencia tienen que ver con actores y factores que además de no utilizar los cauces legales de la democracia para conseguir sus objetivos, en muchas ocasiones intentan destruir precisamente ese entramado democrático y legal. Las vías de acción pueden ser el

²² López Portillo Vargas, Ernesto, y Barrena Nájera, Guadalupe, *Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial*, México, IFAI, Cuadernos de transparencia. núm. 14, p. 20.

²³ En la *Ley de acceso a la información* se define (Art. 3, fracción XII) lo que seguridad nacional significa y a la letra dice lo siguiente: "Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del estado constitucional." Puede verse el artículo de Luz del Carmen Martín "La seguridad nacional y el acceso a la información pública en México" www.letrasjuridicas.com/volumen13.html

terrorismo, la desestabilización o la insurrección.²⁴ Por consiguiente, un gobierno democrático debe tener la capacidad de procesar de manera institucional y en el marco de las leyes los conflictos que se generan en una sociedad plural y con clases sociales tan marcadas. Aunque también debe estar en condiciones de atender por una vía expedita las amenazas que se le presenten por la vía insurreccional, ilegal o terrorista.

La conclusión es que un gobierno democrático debe ser eficaz en su trabajo de contención de los factores disruptivos y para ello requiere de información que obtiene por diferentes vías o fuentes. Esta recopilación supone un trabajo de sistematización de datos personales y actividades cotidianas de individuos y de organizaciones que son monitoreadas, seguidas o vigiladas –según sea el caso– con criterios preventivos. La vigilancia que ejerce el Estado no puede limitarse a lo visible y a todo aquello que puede obtenerse a través de fuentes abiertas. Los informes de inteligencia, a diferencia de cualquier otro producto de información, como han establecido Roy Godson y otros teóricos de la inteligencia, deben tener un componente secreto.²⁵ El componente secreto es el elemento básico y diferencial de la actividad de inteligencia. La obtención de información secreta supone que ciertos principios generales, como la inviolabilidad de las comunicaciones, sean quebrantados por las propias agencias autorizadas para llevar a cabo estas tareas.

Esta aparente contradicción tiene una fundamentación filosófica secular. Los teóricos de la razón de Estado, de los cuales no nos ocuparemos en este estudio, establecen que el Estado debe velar por su propia supervivencia como un objetivo superior a todos los demás. El Estado, como los seres vivos, debe preservar su existencia como principal objetivo de su actuación aunque para conseguirlo, en ocasiones, deba realizar actividades o tener comportamientos que vistos aisladamente, podrían ser moralmente dudosos, ilegales y reprobables.

Cuando la actuación del gobierno se analiza desde el prisma de la razón de Estado, es claro que la argumentación del mal menor, que ya revisábamos antes, es lo que salta a la vista

²⁴ Un texto interesante sobre el papel de los servicios de inteligencia en una sociedad abierta puede encontrarse (particularmente el capítulo 7) en Laquear, Walter, *The uses and limits of Intelligence*, Transactions Publishers, New Brunswick, 1995.

²⁵ Véase, por ejemplo, Godson, Roy *et al.*, *US Intelligence at the crossroads: agendas for reform*, Brassey's, NY, 1995.

primero. Significa que un gobierno puede argumentar que lo que ha realizado en una circunstancia determinada puede contravenir los principios generales del derecho, pero la defensa de determinados valores o intereses nacionales lo justifica. No es nuestro propósito extendernos en la exemplificación de este punto; en todas las democracias que han enfrentado amenazas a su propia existencia, el tema se ha planteado con mayor o menor fuerza. Es de particular interés estudiar las argumentaciones esgrimidas por el gobierno de George W. Bush para defender la llamada Ley Patriótica tras los ataques terroristas del 2001. La citada legislación tenía serias implicaciones en materia de transparencia y en la reducción del espacio de libertades ciudadanas que el gobierno consideraba imprescindibles para poder contener una amenaza de las dimensiones del terrorismo.²⁶ Han corrido ríos de tinta sobre este particular y de manera resumida podemos extraer tres grandes principios generales:

1. Las democracias sí tienen enemigos y deben estar en condiciones de monitorearlos y contenerlos.
2. Las agencias de seguridad necesitan legislaciones especiales para funcionar.
3. Una vez otorgada la legislación especial que permita al gobierno allegarse información de forma subrepticia o incluso francamente intrusiva, es igualmente crucial controlar a las agencias mediante mecanismos parlamentarios y judiciales permanentes, así como prever un principio de transparencia obligado en el mediano plazo. Todo lo que se decida y todo lo que se haga debe preservarse en la memoria institucional. El derecho a saber, si no puede hacerse efectivo *ipso facto*, debe conservarse.

Consideremos con más detalle estos tres principios:

El primero no tiene demasiada complicación y basta con que un gobierno democrático no caiga en la ingenuidad de suponer que por observar principios de legalidad y transparencia no habrá ninguna fuerza o actor que no tenga voluntad de subvertir el orden establecido. Además de un potencial enemigo

²⁶ El dilema entre fines y medios, legalidad y eficacia de los servicios de seguridad, lo trata Philip Bobbit en *Terror and Consent*, Alfred Knopf, New York, 2008. Un trabajo más preciso que incluye las modificaciones legales establecidas al amparo del contraterrorismo puede encontrarse en el documentado-trabajo de Donohue, Laura, *The cost of counterterrorism*, Cambridge University Press, 2008, pp. 341 y siguientes.

externo las democracias tienen –como cualquier otra forma de gobierno– detractores que actúan fuera de sus cauces establecidos para destruir el orden imperante. En democracias consolidadas, como la italiana, la inglesa y la española, grupos radicales de derecha e izquierda y de corte nacionalista apostaron a desplegar una estrategia de incremento de la tensión para conseguir sus objetivos.²⁷ Las democracias deben estar en condiciones de contener el crecimiento y la actuación de grupos radicales que tengan la voluntad de subvertir el orden democrático. Y no deben permitir que los grupos radicales o golpistas tengan la capacidad de desestabilizarlas. Una democracia, en consecuencia, debe estar en condiciones de contener a los grupos que tengan voluntad y/o capacidad de romper el orden institucional.

Consideremos ahora el segundo punto. Para asegurar la consecución de sus objetivos, el Estado debe dotar a las agencias de seguridad e inteligencia de las capacidades para obtener información relevante y oportuna sobre los factores disruptivos potenciales, a fin de poder contener estas amenazas cuando están en fase de gestación y evitar así la aplicación de otros componentes del poder como puede ser el uso legítimo de la fuerza. La lógica sugiere que mientras mejor inteligencia esté disponible en los escritorios de los tomadores de decisiones, con menor frecuencia se recurrirá al uso de la fuerza. De manera ideal, se supone que una democracia debe poseer sistemas de información lo suficientemente desarrollados, en sus habilidades de captar información relevante y en sus capacidades de transmitirla en el tiempo adecuado a los responsables de decidir los cursos de acción para evitar que el peligro potencial se desarrolle y, finalmente, pueda golpear a la sociedad o a sus instituciones. Es ingenuo, e incorrecto, suponer que todo este cúmulo de información y su pertinente distribución se pueda conseguir por las vías del derecho ordinario, como si se tratara de una investigación académica. El estado debe proveer a estas agencias de las herramientas necesarias para realizar su trabajo, pero debe controlar en todo momento su correcta utilización. En otras palabras las autoriza a operar dentro de ciertos marcos con controles precisos entre otros la obligación de preservar la información.

²⁷ Como ejemplo puede verse para el caso italiano, Montanelli, Indro y Cervi, Mario, *L'Italia degli anni di piombo*, BUR, Milán, 1993. En el Reino Unido la fuerza disruptiva fue el IRA y en España las tensiones más severas provinieron de los militares golpistas en 1981 cuando intentaron derrocar el régimen mediante un golpe y la banda terrorista ETA de corte nacionalista vasco.

El desarrollo de una red de informantes para obtener lo que se conoce como inteligencia humana precisa, por ejemplo, que un grupo de funcionarios encubiertos infiltre organizaciones. Esto supone que durante el desarrollo de la operación no se podrá dar cuenta a la sociedad de esta información porque no solamente dejaría sin utilidad el operativo, sino que pondría riesgo la vida misma de los funcionarios. Allegarse información de fuentes humanas, asimismo, puede suponer la aprobación de fondos reservados –para obtener información– que no estarán sujetos a los controles contables de otras partidas. Existe también la posibilidad de acceder a lo que los especialistas llaman “inteligencia técnica”, que se consigue fundamentalmente a través de la intervención de comunicaciones telefónicas, mensajes SMS o correos electrónicos.

Toda facultad extraordinaria otorgada a un órgano de seguridad debe revisarse periódicamente y ser reevaluada para certificar su vigencia y utilidad práctica. Es imperativo que los procesos de revisión se hagan con periodicidad para evitar que dicha facultad se instaure como una práctica. La práctica rutinaria de lo reservado no sólo mina la ética misma de la actuación del Estado, sino que a la larga puede convertirse en una amenaza para la misma democracia a la que originalmente servía. Esta suerte de rutinización de las capacidades extraordinarias es un riesgo de lento avance en las democracias pero a la larga resulta fatal. La mejor manera de evitar esta situación es que los aparatos de seguridad sepan que serán objeto de una supervisión periódica sobre sus planes de trabajo y que la desclasificación de documentos se realice en el menor tiempo posible.

Algunos temas para la agenda

Para concluir este trabajo proponemos cuatro recomendaciones que pueden activar la agenda de discusión: la primera es ampliar el universo de información que las dependencias encargadas de la seguridad nacional ponen a disposición del ciudadano. Actualizar, al día, sus páginas, y la meta debe ser compararlas con las de instituciones similares de los países más abiertos del mundo. La rendición de cuentas es completa cuando se informa al ciudadano.

Ante la imposibilidad de transparentar en tiempo real el proceso de obtención de información en su totalidad, es necesario garantizar que una vez superada la situación de emergencia o contenida la amenaza, se haga pública una parte significativa del

expediente. En México existe un campo muy amplio para mejorar en este terreno. Basta ver las páginas de Internet de otros servicios y reconocer que en la página electrónica del Cisen, órgano de inteligencia civil adscrito a la Secretaría de Gobernación, no se ha hecho un esfuerzo extraordinario en esta materia. En septiembre del 2010, por ejemplo, figuraban cerca de 1100 documentos desclasificados, entre ellos los siguientes:

- Explosiones en ductos de PEMEX en Guanajuato. Julio del 2007.
- Panorama religioso en el Estado de Chiapas. Enero de 1994.
- Relación de pagos por concepto de arrendamiento de inmuebles ocupados por el Cisen. 2003-2008.
- Panorama general de la inseguridad en la frontera sur. 2003-2006.
- Mensaje presidencial con motivo de la difusión de la identidad del subcomandante Marcos. Febrero de 1995.
- Escolaridad de directivos del Cisen.
- Parque vehicular del Cisen en 2004.
- Relación de servidores públicos del Cisen fallecidos en el cumplimiento del deber del 2000 al 2008.

Cada uno de estos documentos tiene un valor intrínseco, unos más que otros, pero queda claro que no ha sido prioridad del órgano de inteligencia el desclasificar información. Desclasificar más documentos puede, por un lado, legitimar su actuación ante amplios sectores de la opinión pública que tienen una visión deformada de las actividades de ese organismo y por el otro ofrecer la posibilidad de evaluar las capacidades reales del órgano de inteligencia. Hay documentos que podrían desclasificarse por norma sin mermar el trabajo del Centro como las monografías que se realizan sobre la situación que priva en las entidades federativas (con dos o tres años de diferencia) o la evaluación que se haga de la situación geopolítica del país y las amenazas externas con un criterio temporal pre establecido.

Tampoco debería afectar al servicio de inteligencia, publicar las encuestas a su disposición después de cierto período de embargo, como no sería inútil publicar un documento anual en el cual se estimaran los factores positivos y negativos que influyen en la seguridad del país, una suerte de informe general sobre la situación que guarda la seguridad nacional. Además de

rendir cuentas sobre su actuación, el Cisen estaría contribuyendo a desarrollar una cultura de la inteligencia estratégica en la clase política, en los medios de comunicación y en la sociedad en general. La transparencia construye estados más limpios y ciudadanías más fuertes.

La segunda es mejorar los controles parlamentarios y de manera muy señalada los controles judiciales. La rutinización del uso de capacidades extraordinarias para obtener información y reservarla es, como ya apuntábamos, un peligro que madura lentamente. Los órganos de seguridad nacional, sean agencias o ministerios, deben contar con la confianza del gobierno para actuar con sigilo y obtener así la información secreta que les permita realizar de manera óptima su trabajo. Una confianza gubernamental debe basarse en controles creíbles por parte del poder legislativo a través de las comisiones que para tal efecto se conformen. Es capital también reforzar la supervisión judicial sobre la actuación de esos órganos. Los jueces desempeñan una función cardinal para evitar que las facultades especiales de los órganos de seguridad del Estado se desvén hacia otros objetivos que no sean la seguridad de la nación.

La tercera consiste en establecer un marco normativo al que llamaremos “ley de secretos oficiales”, por economía de lenguaje. Una ley de este género debe satisfacer tres grandes preocupaciones. Establecer qué puede considerarse secreto y qué no. Para ello debe definirse una tipología que gradúe los secretos a fin de preservarlos mejor y evitar que su difusión dañe al país. Debe determinar, igualmente, qué organismo es el encargado de establecer los criterios de clasificación²⁸ y evitar así abusos. La tipología clásica divide los secretos oficiales en tres niveles:

- Lo altamente secreto (*top secret*).
- Lo secreto.
- Lo confidencial.

La tipología se complementa con plazos específicos de desclasificación y también ayuda a determinar quiénes tienen acceso a tales informes. Los secretos del Estado no pueden ser conjuras personales, conspiraciones de salón o redes de corrupción

²⁸ Resulta aleccionador visitar las páginas electrónicas de dos dependencias de los Estados Unidos, la de la ISOQ (Information Security Oversight Office) y la del ISCAP (Interagency Security Classification Appeals Panel).

política pura y dura. Los secretos deben estar regulados de modo que cuando un funcionario pida a su subordinado conservar la reserva sobre determinado expediente, exista, obligatoriamente, la garantía de que el asunto (sea éste un operativo, una intervención telefónica o alguna otra acción) será remitido a los archivos con la clasificación debida y, en el plazo previsto por la legislación pertinente, será desclasificado. El Estado no puede tener secretos perpetuos por el propio devenir histórico de las sociedades y las instituciones. Tampoco puede tener secretos similares a las cartas secretas que Richelieu o Mazarino entregaban a sus agentes en las novelas de Dumas en las que solamente se decía que el portador de la misiva había realizado ciertas acciones (no se establecía cuáles) para la salud del Estado. Los secretos del Estado deben ser del Estado y no del funcionario que los custodia, y deben conservarse para la posteridad con la mayor cantidad de detalles. Para tranquilidad de todos, me parece absolutamente fundamental definir los límites de los secretos.

Ya revisábamos que en países que han logrado consolidar su democracia, la disputa por saber lo que ocurrió en el pasado no termina a pesar de que una generación intente sepultar el pasado en aras de una reconciliación. En España, por ejemplo, la llamada ley de la memoria histórica ha reabierto el debate sobre lo ocurrido en la guerra civil y durante la dictadura y la disputa por la memoria se convierte en una suerte de batalla política de gran intensidad.²⁹

Garantizar que quienes tienen acceso a los secretos –ya sea desde la función operativa, hasta los encargados de establecer controles parlamentarios o judiciales– no puedan hacer uso de los mismos con propósitos personales o políticos sin que medie una sanción severa. Los controles internos del Estado deben ofrecer las garantías necesarias de que en ningún tramo de revisión, la información se filtre en beneficio de intereses contrarios al Estado democrático o en favor de alguna potencia extranjera.

Que la ley que rige el resguardo de los archivos establezca con claridad que los órganos de seguridad tienen el imperativo de conservar sus documentos de trabajo, de tal manera que las generaciones futuras puedan conocer sus métodos de trabajo; las instrucciones que recibían; las peticiones de información específica que le solicitaba el gobierno así como los usuarios de información

²⁹ Por cierto, en el año 2010 se entregaron cerca de cien mil páginas de documentos que obraban en poder de la Fundación Francisco Franco y que se han enviado al Centro Documental de la Memoria Histórica, residente en Salamanca.

reservada y de manera muy señalada detallar las intervenciones telefónicas, de correo tradicional y electrónico. Toda esa información debe archivarse y en algún momento hacerse pública. Los funcionarios que trabajan en esas áreas y los políticos –que son sus usuarios– deben saber que si bien su materia de trabajo no está enmarcada por el principio de máxima publicidad, sí está sujeta a un proceso de memoria institucional que se configura en los Estados modernos a través de archivos rigurosos y coherentes.

La cuarta es considerar que las instancias de deliberación al más alto nivel –se trate de gabinetes de seguridad nacional o de consejos de seguridad nacional– deben someterse a un procedimiento sistemático de grabación por audio o video en la fase de adopción de resoluciones y que éstos sean resguardados como cualquier otro documento.

Los tomadores de decisiones pueden pedir que se les exima de cumplir con la normatividad general de transparencia cuando abordan temas delicados para la seguridad de la nación, aunque en ningún caso esta reserva debe convertirse en un espacio de opacidad que permita a los gobernantes no informar sobre las decisiones que tomaron en el pasado. Y deben considerarse los elementos de información que al momento de la toma de decisión estaban disponibles para determinar un curso de acción concreto. Es fundamental, para dar más transparencia a los órganos de seguridad nacional, que todo mundo sepa sobre la existencia de un registro preciso de lo dicho y lo no dicho; de lo solicitado y lo no solicitado; de los elementos que se ponderaron y la forma en que los hechos, en particular y, en general, ocurrieron.

El Artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional establece que las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional serán de carácter reservado. Se establece que las actas y los documentos que se generen en las sesiones de ese órgano también se considerarán reservadas y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme a lo establecido en las leyes. Es importante subrayar que el libro de actas de ese Consejo debe tener la garantía de ser inalterable bajo responsabilidad para quien intentara el más mínimo cambio. Ese libro de actas deberá estar sujeto a una temporalidad para su desclasificación.

Estas adiciones y complementos no son contrarios al espíritu de la ley de seguridad nacional, ya que en su Artículo cuarto se determina con claridad que la transparencia es uno de los principios que la rige: “la seguridad nacional se rige por los

principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.”

La salud y vitalidad de la democracia dependen, en gran medida, de que los valores implícitos en el concepto de transparencia y, aquellos implícitos en el concepto de seguridad nacional, sean comprendidos e interiorizados de manera bidireccional. Hacer compatibles los principios de confidencialidad y transparencia es el propósito fundamental de órganos comprometidos con la rendición de cuentas.

Es evidente, como se ha visto, que éste no es un asunto sencillo. La seguridad nacional y la transparencia son dos conceptos que no pueden convivir en armonía perfecta en todos los contextos institucionales y en todas las épocas históricas. La convivencia y compatibilidad de las culturas institucionales que alientan el trabajo de los órganos encargados de la una y la otra, son el producto de una evolución (institucional) que supone el reconocimiento de la democracia como forma de gobierno y de plena responsabilidad de los órganos de seguridad ante el pueblo: ente superior ante el que se rinden cuentas. Son pocas las sociedades que han logrado, de hecho, un equilibrio razonable entre la necesidad de hacer pública la mayor cantidad de información y, a la vez, garantizar el funcionamiento de agencias encargadas de la seguridad, que nacieron y se desarrollaron en la cultura del secreto. Es menester que México encuentre ese equilibrio.

ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL SECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA

**Estudio realizado por la empresa Investigación y
Desarrollo, Indexa de México, S.C.¹**

¹ Este estudio fue elaborado a petición del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y estuvo a cargo de Alfonso Hernández Valdez, investigador del ITESO. Se agradece la colaboración de Regina Cantú y Erika Schmidhuber en la asistencia de investigación. Diciembre de 2008.



¿Cuál es el impacto que tienen las leyes de acceso a la información y las políticas de transparencia en diversos campos políticos y económicos? Esta pregunta ha sido poco investigada. En general, la aprobación de leyes que promueven la transparencia y el acceso a documentos públicos tienen la intención de convertirse en una política pública (*output*) o en un conjunto de acciones que buscan tener un efecto sobre los resultados (*outcomes*) políticos, sociales y económicos del gobierno, o bien, de otros entes organizacionales como las empresas (Lane y Ersson 2000, 61). Al respecto, el cuerpo de hallazgos apenas está en una etapa inicial. Como argumenta Finkelstein (2000, 1), “no sabemos exactamente cómo probar si una política es transparente, ni el grado en que la transparencia de la política contribuye a los resultados buscados o las consecuencias de la política”.

En el presente estudio se busca identificar el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el sector de la seguridad pública federal² a partir de uno de los instrumentos de política pública más eficaces con que cuenta la Ley: las resoluciones de los recursos de revisión emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Para ello se analizan todos los recursos de revisión interpuestos contra cinco dependencias del Poder Ejecutivo federal, con la intención de establecer los asuntos informativos que se han “transparentado” en función de las resoluciones de dichos recursos, así como de identificar temas o asuntos específicos en los cuales

² Para efectos de este estudio, se entiende “sector de seguridad pública federal” al compuesto por la Policía Federal Preventiva (PFP), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

se pueda determinar que la labor del IFAI implicó la divulgación de información de claro interés público.

El estudio está dividido en cuatro secciones. En la primera se establece el marco teórico, tanto para los temas de transparencia y acceso a la información como para el de seguridad pública. En la segunda sección se explica el modelo de análisis y los instrumentos de recolección de la información, es decir, los supuestos que existen detrás del estudio en cuanto a la naturaleza de la información que será analizada y los modos de obtenerla. En la tercera sección se realiza el análisis de la información, estableciéndose dos tipos de categorías: las relativas a las solicitudes de información contenidas en los recursos de revisión y las que tienen que ver con las instrucciones o acciones que ordena realizar el IFAI a los sujetos obligados dentro de las resoluciones. A partir de este ejercicio, en la cuarta sección se proporcionan tanto análisis estadísticos como de grupos de recursos de revisión que tratan temas específicos dentro del ámbito de la seguridad pública, con el objeto de establecer el impacto de la labor del Instituto en el sector de la seguridad pública federal. Al final vienen las conclusiones del estudio.

1. Marco teórico del estudio

El marco teórico de referencia de este estudio atiende dos aspectos en particular. En primer lugar, el marco conceptual de la transparencia y el acceso a la información y los avances teóricos que existen respecto a la influencia que han tenido en los sectores políticos y económicos en general. En segundo lugar y de manera similar al aspecto anterior, el marco conceptual de la seguridad pública y sus vínculos teóricos con la transparencia y el acceso a la información.

1.1 La transparencia y el acceso a la información en el contexto de la rendición de cuentas³

Marco conceptual

El acceso a la información y la transparencia son componentes esenciales de uno de los pilares de la gobernabilidad democrática: la rendición de cuentas. En una democracia representativa, los

³ Esta sección está basada en Hernández-Valdez (2009).

principales o ciudadanos delegan la responsabilidad de la toma de decisiones a sus *agentes* o funcionarios de gobierno.⁴ El problema surge cuando los principales carecen de los medios para vigilar que los agentes trabajen en función del beneficio ciudadano y no en el propio, situación que es bastante común debido a que los agentes controlan la información para la toma de decisiones. En este contexto de asimetrías de información, la rendición de cuentas se convierte en un instrumento sumamente importante para gozar de una democracia en donde el gobierno cumpla con el mandato ciudadano.

De acuerdo con Schedler (2004, 20), un agente rinde cuentas a un principal “cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”. En este sentido, la información, la justificación (o argumentación) y la sanción en caso de incumplimiento constituyen las tres dimensiones de la rendición de cuentas. Según el mismo Schedler, las dos primeras—información y justificación—componen lo que en inglés se conoce como *answerability*, traducido como “respondabilidad”, la cual tiene que ver con la capacidad del principal para pedir no sólo información acerca de los actos de su agente (dimensión informativa), sino también para exigir explicaciones, razones o justificaciones de dichos actos (dimensión justificativa o argumentativa) (Schedler 2004, 13-14). La dimensión de sanción de la rendición de cuentas, por su parte, enfatiza la importancia de que los agentes sean castigados en caso de que incumplan con sus deberes, independientemente de que informen sobre sus actos y justifiquen sus decisiones. Como afirma Schedler (2004, 16), una rendición de cuentas sin mecanismos de sanción se parece más a un acto de simulación que a una restricción real al poder.⁵

⁴ Estos términos provienen de la teoría del agente-principal, la cual parte del supuesto de que un agente es un individuo o grupo de individuos que rinde cuentas y/o está bajo la supervisión de otro individuo o grupo de individuos a quien se denomina “principal”. Su aplicación se ha extendido en distintos campos sociales. Por ejemplo, la misma situación que se da entre ciudadanos y funcionarios de gobierno se ha planteado para una empresa, donde los dueños o accionistas delegan la responsabilidad de la toma de decisiones en sus gerentes o empleados.

⁵ Cabe señalar que en un contexto democrático las sanciones no se limitan a los aspectos legales que puedan estar contenidos en reglamentos o normas al interior de las mismas instituciones públicas. También son importantes las sanciones de tipo electoral, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de evaluar en las urnas el desempeño de las instituciones a través de su voto (Przeworski 1991, 13).

En síntesis, la rendición de cuentas implica la obligación de parte de los agentes de informar y justificar sus actos y decisiones a los principales, así como la posibilidad de que aquellos sean sancionados por éstos en caso de incumplimiento de sus deberes.

Ahora bien, la transparencia tiene que ver de manera particular con la dimensión informativa de la rendición de cuentas,⁶ y puede entenderse como una acción o conjunto de acciones que vuelve disponible información relevante por parte de los agentes para que los principales puedan vigilarlos y evaluarlos (Florini 1999). Según esta definición, para que exista transparencia la información debe contar con al menos dos características: disponibilidad y relevancia.⁷ Que la información esté disponible significa que está al alcance del principal de manera oportuna, ya sea porque se encuentra en una fuente de acceso público—como Internet—o porque se puede obtener en algún lugar específico sin que para ello se incurra en costos más allá de los que implica desplazarse a dicho lugar. Muchas definiciones resaltan la disponibilidad como una cualidad de la transparencia. Así, Roumeen Islam (2003) define a la transparencia económica como la disponibilidad oportuna de datos económicos, mientras que el Proyecto Presupuesto Abierto (*Open Budget Project*) define la transparencia presupuestaria como el acceso público a la información presupuestal (Bellver y Kaufmann 2005, 4).

Por otro lado, que la información sea relevante significa que puede servir para controlar o evaluar el comportamiento del agente por parte del principal. En efecto, el simple hecho de volver disponible cierta información no quiere decir que el agente o persona que realiza esta acción sea completamente “transparente”. Las agencias gubernamentales ponen al alcance del público una gran cantidad de información de manera periódica—trípticos, folletos—y no por ello decimos que la agencia que publica la información es considerablemente más transparente que antes. Para que esto suceda la información debe aportar elementos para que el principal

⁶ Hay autores como Jonathan Fox (2005) que consideran que la transparencia también tiene que ver con la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas, lo cual implicaría que se puede referir además a las justificaciones y explicaciones que deben dar los agentes acerca de sus actos.

⁷ Sergio López-Ayllón (2007, 7) identifica un mayor número de cualidades de la transparencia, tales como la accesibilidad, la oportunidad, la relevancia, la verificabilidad, la inclusión, la inteligibilidad y la integralidad.

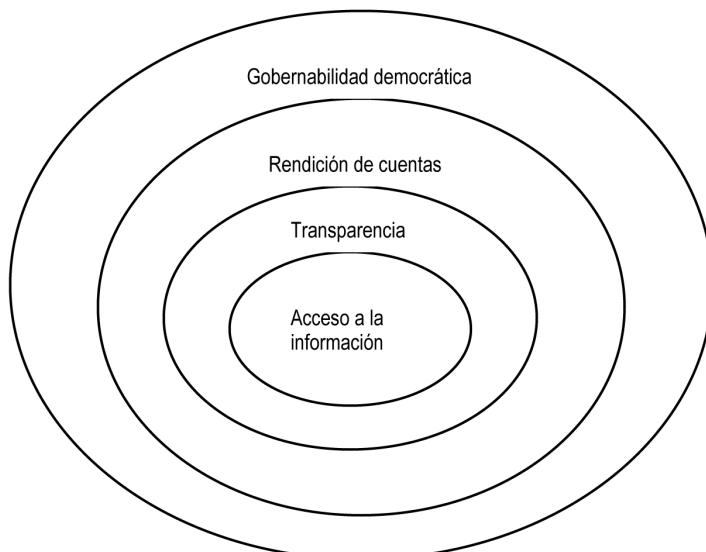
juzgue si la información que le proporciona el agente se apega a lo que se espera de éste en el desempeño de sus funciones.

Por su parte, existen diversos modos en que la información puede volverse disponible y por tanto transparente. Uno de ellos es a través del derecho de acceso a la información, el cual “otorga la facultad a las personas de tener acceso directo a la información gubernamental—normalmente contenida en documentos—y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla” (López-Ayllón 2006, 241). En este sentido, el que los ciudadanos puedan pedir y obtener información a través de este derecho⁸ vuelve transparente la información obtenida, y por tanto puede afirmarse que el acceso a la información constituye una forma de lograr mayor transparencia, al menos en el ámbito del gobierno (Hernández-Valdez 2007, 48).

Con lo que se ha dicho hasta este punto, puede entonces concluirse que existe una relación estrecha aunque diferenciada entre gobernabilidad, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Un modelo que ayuda a comprender la relación que guardan estos conceptos ha sido propuesto por López-Ayllón (2007, 9-10), quien recomienda imaginarlos como círculos concéntricos. Al centro se encuentra el derecho de acceso a la información. En el siguiente círculo encontramos a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio que éste. Enseguida viene un tercer círculo, todavía más amplio, que es el de la rendición de cuentas, que además de contener a la transparencia, incluye otras dimensiones como la sanción. Finalmente estaría la gobernabilidad democrática. La figura 1 presenta un esquema de este modelo.

⁸ Cabe mencionar que el derecho de acceso a la información forma parte del derecho a la información. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera a éste último como un derecho humano fundamental, para el cual el acceso a la información resulta de suma importancia para garantizar la libertad y la democracia (UNDP 2004, 8). A su vez, el derecho a la información puede considerarse como parte del derecho a la libertad de expresión. En efecto, el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecen que el derecho a la libertad de expresión incluye no sólo la libertad para difundir información e ideas de cualquier tipo, sino también la libertad para buscarlas y recibirlas por cualquier medio (UNDP 2006, 13). Por otra parte, el derecho a la información ha sido garantizado por diversos tratados regionales y declaraciones como las del Consejo de Europa, a través de su Recomendación R(2002)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembro sobre el acceso a documentos oficiales, adoptada el 21 de febrero de 2002.

Figura 1
Modelo de círculos concéntricos:
del acceso a la información a la gobernabilidad democrática



Fuente: López-Ayllón (2007, 10)

Los efectos de la transparencia y el acceso a la información

Durante los últimos años han empezado a surgir estudios que permiten establecer algunos de los posibles efectos y beneficios de la transparencia y el acceso a la información. Se pueden dividir en dos grandes apartados: gobernabilidad y economía.

a) Impactos en la gobernabilidad

La información que poseen los servidores públicos es importante porque permite entender la acción del gobierno y lo que éste planea hacer. En efecto, contar con información oportuna acerca de los planes y programas gubernamentales puede ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones relacionadas directamente con sus vidas. Este ha sido el caso, por ejemplo, en la India, donde el involucramiento de diversas organizaciones populares en los

asuntos públicos de su comunidad ha derivado en la realización de auditorías sociales participativas en las que los funcionarios de gobierno presentan de manera periódica a los ciudadanos los distintos planes oficiales (UNDP 2004, 16).

Por otro lado, la divulgación de información pública puede estar relacionada con la disminución de la corrupción dentro del gobierno. Por ejemplo, varios autores argumentan que la adopción de políticas transparentes y competitivas en materia de licitaciones públicas limita de manera considerable la corrupción (Thomas et al. 2000, 156). En el mismo sentido, otra serie de hallazgos muestra que la falta de información confiable por parte de un gobierno nacional fomenta la corrupción y ahuyenta la inversión internacional (Bellver y Kaufmann 2005, 8).

De manera más específica, Lindstedt y Naurin (2006) analizaron los efectos de varios mecanismos de transparencia—tales como la existencia de leyes de acceso a la información y de una prensa libre—sobre la corrupción gubernamental. Aunque sus conclusiones confirman que la transparencia inhibe la corrupción, estos autores argumentan que un país puede obtener resultados más sustanciales ante la presencia de elecciones competitidas, una ciudadanía con niveles altos de educación, y si se adoptan mecanismos de rendición de cuentas que establezcan sanciones ejemplares a los servidores públicos que no cumplen con sus funciones de manera adecuada. En efecto, “volver disponible la información no eliminará la corrupción si las condiciones de publicidad y rendición de cuentas son débiles. Los efectos de interacción de la transparencia con la educación, la circulación de periódicos y la democracia electoral condicionan la relación con la corrupción” (Lindstedt y Naurin 2006, 23).

Paul Hubbard (2007) llega a una conclusión similar. Este autor analizó algunos de los hallazgos contenidos en el trabajo de Reinikka y Svensson (2003), quienes argumentaron que una campaña en prensa que publicó los subsidios mensuales otorgados a las escuelas locales de Uganda al final de los años noventa redujo de manera considerable la corrupción en el sector educativo de ese país. En su investigación, Reinikka y Svensson afirman que la disponibilidad de datos provenientes de la campaña permitió a los padres de familia y a las autoridades escolares supervisar la utilización del dinero, lo cual contribuyó a reducir las “fugas” de fondos destinados a las escuelas. Sin embargo, Hubbard cuestionó estas afirmaciones, al comentar que la información contenida en la campaña en prensa era parte de una cadena de eventos

que inició dentro del mismo gobierno, el cual fue el primero en divulgar este tipo de información de manera interna. Ello provocó diversas reformas gubernamentales que incluyeron, entre otras, el lanzamiento de la campaña en prensa. De cualquier modo, lo que Hubbard deja en claro es que la divulgación de información sí “importa para reducir la corrupción”, aunque rara vez es el único factor que importa (Hubbard 2007, 9).

b) Impactos en la economía

De acuerdo con la teoría económica, el acceso a la información y la transparencia pueden ayudar a resolver el problema del agente-principal. En un contexto de transparencia corporativa, el argumento es que las políticas de divulgación reducen las asimetrías de información entre las distintas partes de un contrato (Bellver y Kaufmann 2005, 9). Por ejemplo, con información financiera confiable los dueños de una empresa pueden verificar si la compañía está siendo administrada de manera adecuada por los gerentes, y los inversionistas se encuentran en una mejor posición para determinar si se convierten en dueños (Florini 1999, 5).

Asimismo, también se argumenta que la transparencia mejora el funcionamiento de los mercados financieros. Como hacen notar Bellver y Kaufmann (2005, 7).

Las distorsiones de la información dentro de los mercados financieros son cruciales para explicar los grandes flujos de capital internacional en los mercados emergentes así como su salida rápida en tiempos de crisis. La falta de transparencia en la toma de decisiones de política y la divulgación no sistemática de información relevante para la formación de expectativas racionales obliga a los agentes privados a revisar sus expectativas, aumentando la variabilidad de los precios de los activos, consumo e inversión, incrementando así los riesgos de las inversiones.

Aunque se necesita más investigación que relacione la divulgación de información con la existencia de mercados financieros más eficientes (Florini 1999, 35), algunos estudios proporcionan evidencia en este sentido. Por ejemplo, Drabek y Payne (2001) argumentan que la falta de transparencia gubernamental disminuye de manera considerable la cantidad esperada de inversión extranjera directa de un país. Y Roumeen Islam (2003) ha encontrado que

existe una correlación positiva entre un índice de transparencia—compuesto por indicadores económicos, fiscales y financieros—y la calidad de la gobernabilidad de un país (compuesto por indicadores económicos y políticos).

Finalmente, un aspecto del acceso a la información y la transparencia que se ignora con frecuencia es el uso de la legislación en la materia para facilitar las prácticas de negocios. Como comenta Mendel (2003, iv), “Los órganos públicos mantienen una cantidad abundante de información de todo tipo, mucha de la cual se relaciona con asuntos económicos y que puede resultar de gran utilidad para los negocios”. Esto debería disminuir “las preocupaciones de algunos gobiernos acerca del costo de implementar este tipo de legislación”. En Canadá y en la Gran Bretaña, por ejemplo, el sector privado es uno de los usuarios más frecuentes de las leyes de acceso a la información (Glover et al. 2006, 38).

1.2 La seguridad pública

Marco conceptual

Existe un debate acerca del modo en que los órganos del Estado deben abordar las políticas de seguridad, y en general se identifican dos concepciones. Por un lado está la que equipara a la *seguridad pública* con la *seguridad nacional*, puesto que se concibe a las políticas de seguridad como un conjunto de acciones que deben responder primordialmente a los intereses del Estado, buscando la estabilidad y conservación del régimen, con lo cual el Estado se convierte en el actor central y destinatario principal de la seguridad (PNUD s/a, 12). Por otro lado, en la *seguridad ciudadana* es la ciudadanía la destinataria de las políticas de seguridad, “es a ella a quien sirve la seguridad y no a la autoridad” (Pérez García 2004, 11). Así, toda política de seguridad debe centrarse en los ciudadanos como objeto principal de la protección estatal. Según Pérez García (2004, 11), existen autores como Miguel Sarre que diferencian la seguridad ciudadana del sistema de justicia penal, otorgándole a la primera un rol preponderante en la prevención del delito y al segundo la finalidad de investigación y persecución de los delitos.

En México, tanto el discurso oficial como las discusiones públicas sobre la materia hacen referencia a la “seguridad pública”, aunque las políticas de seguridad concretas se acercan más a las concepciones de la seguridad ciudadana. Así, el artículo 21 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, que comprende “la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

Además, el artículo 3 de la *Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* define a la seguridad pública como una función a cargo del Estado para “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”. Como comenta Pérez García (2004, 15), en la concepción mexicana de seguridad pública se reconoce que “no es suficiente garantizar la estabilidad del gobierno y sus instituciones, (‘mantener el orden público’), sino también crear las condiciones, mediante la prevención y castigo de la delincuencia, para que los individuos puedan gozar plenamente de los derechos que la Constitución mexicana les otorga”.

De acuerdo con Guillermo Zepeda Lecuona (2004, 95-96), la función de la seguridad pública en México descansa en un sistema de seguridad pública y proceso penal que se divide en cuatro etapas: 1) prevención del delito o medidas de seguridad ciudadana, que incluye las políticas de participación ciudadana, preventivas y de vigilancia policiaca; 2) procuración de justicia o averiguación previa, que consiste en las investigaciones que realizan el ministerio público, la policía judicial y los peritos una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos; 3) proceso penal o administración de justicia, donde un juez considera si emite o no órdenes de aprehensión, y en caso de hacerlo, valora los señalamientos del ministerio público, agota las etapas de presentación de pruebas y alegatos, y condena o absuelve al procesado; y 4) sistema de ejecución de sanciones y readaptación social, que es el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas y velar por la readaptación del reo. Las etapas 1, 2 y 4 corren a cargo del Poder Ejecutivo, la tercera es responsabilidad del Poder Judicial (tribunales y jueces).

Los efectos de la transparencia en la seguridad: una hipótesis por comprobar

La relación entre la seguridad (en general) y la transparencia y el acceso a la información se ha establecido de manera muy

reciente, y se caracteriza por aspectos normativos más que empíricos. Existen muy pocos estudios que exploran esta relación, y los que hay generalmente tienen que ver con temas de seguridad nacional.⁹ No obstante, se han propuesto hipótesis que sostienen que la apertura informativa impacta positivamente a la seguridad. Alasdair Roberts (2007, 320-325), por ejemplo, afirma que la transparencia y el acceso a la información fortalecen la capacidad del gobierno y la sociedad para preservar la seguridad, en los siguientes términos:

- Contribuyen a tomar mejores decisiones de política pública, porque se comparte con otros agentes sociales la responsabilidad de analizar datos y ofrecer soluciones a problemas complejos.
- Contribuyen a una mejor coordinación al interior del gobierno. Las reglas para proteger información sensible impiden un adecuado flujo de información al interior del propio gobierno.
- Revierten inercias burocráticas, obligando a las agencias de seguridad a mantener un alto grado de alerta durante períodos prolongados y evitando la autocoplacencia en su interior.

Uno de los primeros antecedentes donde se vincula a la seguridad con la transparencia y el acceso a la información se encuentra en “los principios de Johannesburgo”, los cuales se acuñaron en 1995 a propósito del tema del secreto en la seguridad, e incluyen las siguientes proposiciones (Roberts 2007, 325):

- El derecho de acceso a la información en poder del sector de la seguridad debe ser reconocido.
- Las agencias del sector de la seguridad deben estar autorizadas para retener únicamente categorías “específicas y estrechas” de información o documentos, enumeradas en una ley, para proteger la seguridad nacional.
- Las justificaciones para retener información deben hacerse a un lado en caso de que predomine un interés público más amplio con la divulgación de información.

⁹ En Estados Unidos existen organizaciones civiles que se han especializado en el uso de la *Freedom of Information Act* de ese país para investigar temas de seguridad nacional, tales como *The National Security Archive* y *The Carter Center*.

- La ley debe contemplar una revisión independiente de las decisiones de gobierno dirigidas a negar el acceso a la información con base en criterios relativos a la seguridad nacional.

Como se puede observar, estos principios esbozan lo que después se convertiría en una pauta común en muchas leyes de acceso a la información aprobadas a finales de los noventa y en fechas más recientes: la posibilidad de acceder a documentos en posesión de las agencias de seguridad del Estado, con las reservas particulares de ley según se definen en cada país. Al respecto, en México la fracción I del artículo 13 de la LFTAIPG establece que como información reservada podrá clasificarse, entre otra, aquella cuya difusión pueda “comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional”.

Sin embargo, para clasificar un documento como reservado no es suficiente que el sujeto obligado lo fundamente en dicho supuesto de excepción, sino que se requiere motivar la clasificación a partir de la aplicación de la llamada “prueba de daño”. Según los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, emitidos por el IFAI y publicados el 18 de agosto de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, la prueba de daño exige considerar la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses públicos protegidos.

El lineamiento décimo noveno de los *Lineamientos generales* especifica en qué momento deberá clasificarse la información como reservada en términos de la seguridad pública, esto es, “cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público”. Con esta definición se retoma la concepción “integral” de la seguridad pública, en el sentido de que no sólo se debe atender a los intereses del orden público, sino también a la seguridad ciudadana. Respecto a ésta última, el mismo lineamiento considera que se pone en peligro la integridad y los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda:

- Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas.
- Afectar el ejercicio de los derechos de las personas.
- Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.

Por su parte, en cuanto al orden público el propio lineamiento décimo noveno establece que se pone en riesgo cuando la difusión de la información pueda:

- Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública.
- Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos.
- Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos.
- Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.

En el marco de la LFTAIPG, además del artículo 13, fracción I, otra causal de reserva que ha sido ampliamente invocada en materia de seguridad pública es la fracción III del artículo 14, que establece que también se considerará como información reservada a las averiguaciones previas. Al respecto, el lineamiento vigésimo sexto de los *Lineamientos generales* aclara que la información que forma parte de las averiguaciones previas es únicamente “aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal”. Como se verá más adelante, ello ha permitido establecer al IFAI una serie de criterios consistentes respecto a la información relativa a las averiguaciones previas que debe hacerse pública y/o entregarse a los solicitantes de información.

2. Modelo de análisis e instrumentos de recolección de información

Modelo de análisis

Con el objeto de estudiar los impactos de las resoluciones de los recursos de revisión del IFAI en el sector de la seguridad pública federal, se plantea un modelo que contempla dos niveles de análisis. En el primer nivel se busca analizar qué asuntos informativos se “transparentaron” a partir de las resoluciones del IFAI. Es decir, lo que se pretende verificar es la información relacionada con la seguridad pública que el IFAI ordenó divulgar—por medio de la entrega de documentos—a las distintas dependencias y entidades que integran el sistema de seguridad pública federal. En el segundo nivel se afina más el análisis, a través del seguimiento de casos específicos de recursos de revisión que, por la naturaleza de la información que se ordenó entregar, resultan de especial interés para establecer el impacto que ha logrado el IFAI en materia de transparencia dentro del sector de la seguridad pública. En particular, en este nivel también se analiza si ha habido algún efecto dentro de las páginas de Internet de las dependencias y entidades del sector de seguridad pública a raíz de las resoluciones del Instituto.

En ambos niveles la hipótesis es similar: las resoluciones del IFAI han tenido—y tienen—un impacto *relevante* en materia de seguridad pública. El planteamiento es entonces relativamente directo: la información divulgada como resultado de las resoluciones del IFAI (primer nivel de análisis) o de un grupo de resoluciones (segundo nivel de análisis) han propiciado cambios en los resultados de las políticas públicas relacionadas con la seguridad pública en el ámbito federal de gobierno.

Desde luego que una gran cantidad de documentos que se solicitan a las dependencias y entidades tienen un claro interés individual por parte del solicitante (o recurrente), y por ello es exagerado suponer que toda la información que el IFAI ordena divulgar tendrá un impacto en materia de resultados de política pública. Sin embargo, la hipótesis general que se plantea es que aún ese tipo de información (de corte más individual) genera cambios al interior de las dependencias y entidades en la manera en que se relacionan con el ciudadano. Y si bien ese tipo de cambios no necesariamente propician ajustes o modificaciones sustanciales e inmediatas en la mayoría de los programas o políticas públicas del

sector de seguridad pública, sí plantean un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos de parte de las agencias gubernamentales.

Por otro lado, este estudio no busca establecer una teoría acabada que dé cuenta de los cambios en las políticas de seguridad pública a raíz de la existencia de información nueva que se conozca a través de los instrumentos de la Ley. No obstante, el proyecto utiliza herramientas que son propias del modo de proceder de los modelos causales para comprender los fenómenos sociales. En cierto sentido, se analizan los datos disponibles como “aproximaciones” de variables. Así, la información divulgada a través de las resoluciones que emite el Instituto en materia de seguridad pública se asume como si fuese una variable explicatoria de—suponemos—los cambios en los resultados de políticas de seguridad pública (variable dependiente). Éstos “cambios” son más difíciles de observar y de medir, pero en la medida de lo posible el estudio trata de aproximarlos a través de distintos elementos analíticos (tales como cambios en las páginas de Internet de las dependencias, o seguimiento en prensa de temas relevantes).

Instrumentos de recolección de la información

El punto de partida central del estudio está basado en la información—generalmente contenida en documentos—que el IFAI ordena entregar a los recurrentes a través de sus resoluciones.¹⁰ Para recabar estos datos, se tomó como universo de análisis las resoluciones de los recursos de revisión donde el IFAI ordenó confirmar con instrucción de entrega, modificar o revocar las decisiones de los Comités de Información de las dependencias y entidades del sector de seguridad pública federal, desde el 23 junio de 2003 hasta el 31 de agosto de 2008, según se establece en el artículo 56, fracción III de la LFTAIPG.¹¹ El siguiente cuadro muestra el número de recursos de revisión que conforman este universo.

¹⁰ Las resoluciones analizadas son aquéllas que se encontraban disponibles al momento de elaborar esta investigación en la página de internet del IFAI en el apartado resoluciones del Pleno <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>

¹¹ La fracción III sólo habla de modificar o revocar las decisiones del Comité, mientras que la fracción II habla de “confirmar”, mas no de confirmar e instruir una entrega de información. Sin embargo, algunas resoluciones del Pleno del IFAI han establecido esta última práctica, donde se confirma la respuesta del Comité y a la vez se instruye al sujeto obligado a que entregue cierto tipo de información al recurrente.

Cuadro 1

**Número de recursos de revisión con resolución de “modifica” (M),
“revoca” (R) o “confirma con instrucción de entrega” (C)
en el sector de seguridad pública federal
(23 de junio de 2003 a 31 de agosto de 2008)**

| Año | PFP | | | PGR | | | SEDENA | | | SESNSP | | | SSP | | | Total |
|-------|-----|----|---|-----|-----|---|--------|----|---|--------|---|---|-----|-----|---|-------|
| | M | R | C | M | R | C | M | R | C | M | R | C | M | R | C | |
| 2003 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 12 | 0 | 28 |
| 2004 | 4 | 5 | 1 | 5 | 14 | 3 | 7 | 9 | 1 | 0 | 1 | 0 | 4 | 12 | 0 | 66 |
| 2005 | 11 | 5 | 0 | 21 | 18 | 1 | 22 | 14 | 3 | 1 | 0 | 0 | 9 | 7 | 0 | 112 |
| 2006 | 10 | 9 | 1 | 29 | 47 | 1 | 16 | 17 | 2 | 0 | 0 | 0 | 6 | 9 | 1 | 148 |
| 2007 | 17 | 14 | 1 | 65 | 42 | 2 | 42 | 10 | 2 | 2 | 2 | 0 | 23 | 92 | 1 | 315 |
| 2008 | 9 | 5 | 1 | 25 | 22 | 1 | 10 | 5 | 1 | 0 | 1 | 0 | 7 | 8 | 0 | 95 |
| Total | 51 | 38 | 4 | 150 | 143 | 8 | 98 | 59 | 9 | 3 | 4 | 0 | 55 | 140 | 2 | 764 |

Cabe destacar que los expedientes de los 764 recursos de revisión que se muestran en el cuadro 1 están contenidos en 720 resoluciones del Instituto, ya que existen 44 recursos de revisión que fueron “acumulados” en diversas resoluciones.¹² Así, el presente estudio se fundamentó en el análisis de esas 720 resoluciones del IFAI, en las cuales se dio trámite a los expedientes de 764 recursos de revisión (357 modificaciones, 384 revocaciones y 23 confirmaciones con instrucción de entrega). En las siguientes secciones se detallan los resultados del análisis.¹³

3. Análisis de la información

El recurso de revisión es el instrumento que tienen los ciudadanos para quejarse ante el IFAI cuando no estén de acuerdo con la respuesta otorgada a su solicitud de información por parte del sujeto obligado. La resolución de dicho recurso, a cargo del Instituto, representa una garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Pero en ciertos casos—cuando se revoca o

¹² El Pleno del IFAI recurre con frecuencia a la acumulación de expedientes, especialmente cuando los temas de las solicitudes de información que suscitaron los recursos son muy parecidos y el fondo del asunto por resolver es el mismo, según lo establecido en los artículos 71, 72 y 73 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹³ Es importante mencionar que las dependencias y entidades del sector seguridad pública que son objeto de este estudio recibieron 21,552 solicitudes de información en el periodo que se analiza, de las cuales sólo el 3.5 por ciento se convirtió en recurso de fondo (revoca, modifica y confirma con instrucción de entrega).

modifica la respuesta del sujeto obligado—una resolución también puede considerarse como una pequeña pieza de política pública: su contenido mueve a la *acción* por parte de una dependencia o entidad, la cual debe realizar distintas actividades dentro del ámbito público para cumplir con las instrucciones del Instituto.

Existen resoluciones que son relativamente sencillas de cumplir, como entregar un documento específico al recurrente o declarar la inexistencia de cierto tipo de información. Sin embargo, existen muchas otras que ordenan realizar una gran cantidad de acciones a la dependencia. En efecto, en una misma resolución se puede ordenar a un sujeto obligado revocar la clasificación que realizó de ciertos documentos a partir de determinados fundamentos de la Ley; entregar información específica al recurrente; y declarar la inexistencia de otros documentos. Ello se debe, generalmente, a que la solicitud de información que motivó la interposición del recurso de revisión era relativamente “compleja” en sí misma, en el sentido de que dentro de la solicitud se pedían en realidad numerosos “contenidos” de información o documentos.

Por ejemplo, en la solicitud de información con folio 0413100022905 se pide a la PFP información diversa sobre el helicóptero Bell 412-EP donde perdió la vida el entonces secretario de Seguridad Pública, Ramón Martín Huerta. En ella el solicitante pidió documentos relativos al contrato de compraventa del helicóptero; contratos de mantenimiento del 2000 a la fecha de ingreso de la solicitud; las partes o refacciones que fueron cambiadas en ese lapso; el equipo de radar y electrónico con que contaba la aeronave; y fotos de la cabina. El solicitante recurrió la respuesta de la dependencia, y en el recurso de revisión 2047/05 el Pleno del IFAI ordenó a la PFP lo siguiente: realizar una búsqueda exhaustiva de una copia simple del contrato de compraventa del helicóptero; entregar tanto los contratos de mantenimiento efectuados al helicóptero como los datos genéricos del equipo de radar y electrónico de la aeronave; confirmar la respuesta de la dependencia mediante la cual se entregó un cuadro con información acerca de las partes o refacciones que fueron cambiadas; y confirmar la inexistencia que realizó la PFP respecto de las fotos de la cabina de la aeronave.

Esta situación es cada vez más común en el marco de la LFTAIPG. En la medida en que los usuarios de la Ley van conociendo mejor los alcances de ésta y los instrumentos para acceder a la información pública, las solicitudes de información se vuelven más amplias, y por tanto las resoluciones a los recursos de revisión deben

atender, en promedio, a mayores contenidos de información dentro de cada solicitud sobre los cuales se queja el ciudadano.

Tomando en cuenta estas consideraciones y con el objeto de establecer en qué áreas de la seguridad pública federal se ha tenido un efecto importante a partir del trabajo del IFAI, el análisis de las resoluciones del presente estudio se enfoca en dos elementos informativos: 1) la solicitud de información que motivó el recurso de revisión, y 2) la instrucción o notificación precisa donde se establece qué tipo de documento o información deberá entregar o qué tipo de acción deberá realizar el sujeto obligado para cumplir con los resolutivos del recurso de revisión. A continuación se detalla el tratamiento que se dio a estos dos elementos de información contenidos en los recursos de revisión.

3.1 Temas de las solicitudes de información

Las solicitudes de información se clasificaron por temas o *categorías*. Se hizo un esfuerzo por tratar de clasificar a cada solicitud dentro de una categoría única de información. Ello representó un reto importante. Como ya se ha mencionado, existen solicitudes que se componen de múltiples contenidos de información, y en ocasiones un contenido de información se relaciona con un tema particular—digamos un asunto administrativo—mientras que otro tiene que ver con un tema totalmente distinto. Y todo dentro de una misma solicitud. Sin embargo, en la gran mayoría de las solicitudes es posible identificar un tema central que motivó¹⁴ su envío, y por ello se analizó de manera cuidadosa a cada una de ellas para determinar su categoría más adecuada de clasificación. Esto incrementó el número de categorías, pero a la vez otorgó más precisión al análisis.

En aquellos casos donde no fue posible clasificar a una solicitud dentro de una sola categoría, ya fuese porque los contenidos de información solicitados eran totalmente ajenos unos de otros o porque no era posible determinar, de manera razonablemente objetiva, una categoría única de clasificación, se determinó clasificar a la solicitud en más de una categoría. Sin embargo, sólo 84 recursos de revisión de un total de 764 se clasificaron en dos categorías, y ninguno en tres o más. En todos esos recursos se intentó, en la

¹⁴ Desde luego que interpretar la motivación última e inequívoca de una solicitud de información no es posible, por más categorías de información que se establezcan. En realidad el motivo que tiene un solicitante para pedir determinada información al gobierno lo conoce sólo él.

medida de lo posible, colocar en la primera categoría de clasificación el tema con el que la solicitud estuviese más relacionado, o bien, que atendiese al primer contenido de información en aquellas solicitudes que tuvieran dos o más contenidos que apuntaran a temas muy distintos entre sí.

Así, se identificaron al menos 26 categorías o temas de información. A continuación se presenta cada una de ellas, por orden alfabético.

Cuadro 2

Clasificación de las solicitudes de información

1. Asuntos administrativos: tiene que ver con actividades de tipo administrativo del sujeto obligado, generalmente relacionadas con envíos de documentos internos o información acerca de procesos o servicios de las dependencias o entidades.
2. Asuntos institucionales: se refiere a temas relacionados con la gestión, planeación o comunicación de la dependencia o entidad, así como a su relación con otras agencias de la Administración Pública Federal.
3. Autorizaciones, licencias y permisos: en esta categoría se clasificaron las solicitudes relativas a trámites de licencias o permisos, o bien, a preguntas sobre autorizaciones otorgadas por el sujeto obligado para realizar cierto tipo de actividades o gozar de algún tipo de beneficio o prerrogativa.
4. Averiguaciones previas o documentos MP: se refiere a solicitudes que piden información sobre averiguaciones previas (AP) o documentos emitidos por el ministerio público (MP), y que no se relacionan con los temas de ninguna de las demás categorías.
5. Compras, contratos y licitaciones: información sobre compras realizadas por las dependencias o entidades, así como aquella relacionada con contratos celebrados por las mismas con otros entes organizacionales, generalmente empresas o proveedores externos. En esta categoría también se colocaron todas las solicitudes cuyo tema de interés principal estuviese relacionado con licitaciones públicas.
6. Datos de funcionarios o ex funcionarios: se refiere a solicitudes de información de muy diversa índole sobre funcionarios públicos o ex funcionarios públicos, de cualquier orden de gobierno. Generalmente son solicitudes que proporcionan el nombre del funcionario o ex funcionario de quien se desea conocer algún tipo de información: actividades, agenda de trabajo, características de su puesto y/o desempeño, toma de decisiones, entre otras. También aquí se clasifican solicitudes sobre funcionarios o ex funcionarios de gobierno que desempeñan o desempeñaron cierto tipo de actividades o que se encuentran en cierto rango administrativo (p. ej. "tenientes", "directores generales"), sin que necesariamente se proporcionen sus nombres por parte del solicitante de información.
7. Datos de funcionarios o ex funcionarios en AP: en esta categoría se clasifican las solicitudes que piden información relativa a averiguaciones previas relacionadas con funcionarios o ex funcionarios públicos de cualquier orden de gobierno.
8. Datos de particulares: aquí se clasifican las solicitudes que pidan cualquier dato acerca de una o varias personas que no ejerzan o no hayan ejercido cargos públicos, y donde el solicitante no haga referencia a alguna averiguación previa. En muchos casos las solicitudes tienen que ver con información acerca de personajes con cierta fama pública, ya sea por sus actividades públicas o por la comisión de presuntos delitos (i.e. narcotraficantes).

9. Datos de particulares en AP: esta categoría tiene que ver con documentos que se soliciten sobre alguna persona o personas en el marco de algún procedimiento que vaya desde la integración de una averiguación previa hasta la consignación a los tribunales, este último a cargo del ministerio público y donde se resuelve si se ejerce o no la acción penal.
10. Datos de reos: cualquier dato o documento que se solicite acerca de una persona confinada en alguna prisión de cualquier orden de gobierno.
11. Datos de reos en AP: se refiere a la solicitud de documentos relacionados con procedimientos de averiguación previa sobre personas confinadas en alguna prisión de cualquier orden de gobierno.
12. Datos personales: se refiere a la solicitud de documentos que contengan datos personales del recurrente. Es importante señalar que en esta categoría están no sólo las solicitudes de acceso a datos personales que se convirtieron en recursos, sino también las solicitudes de acceso a la información que derivaron en recursos de revisión y que el IFAI les dio tratamiento de datos personales por la naturaleza de la información solicitada.
13. Datos personales de reos: en esta categoría se clasifican las solicitudes de documentos que contengan datos personales de recurrentes recluidos en alguna prisión. Todos los casos se refieren a los internos del penal de Cadereyta, Nuevo León.
14. Derechos humanos: tiene que ver con información que relaciona al sujeto obligado con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o con algún tema donde aparezcan de manera explícita las palabras "derechos humanos".
15. Estadísticas sobre capacidades o desempeño de la dependencia: se refiere a todo tipo de estadísticas que reflejen o revelen las capacidades (humanas, materiales, físicas, de recursos) de la dependencia o entidad, o bien, a través de las cuales se pueda sacar alguna conclusión acerca de su desempeño.
16. Estadísticas sobre temas de seguridad pública: todo tipo de estadísticas que permitan medir, a través de variables o indicadores que se relacionan con distintas unidades o categorías de análisis, la situación de algún concepto relacionado con la seguridad pública.
17. Información de accidentes: son solicitudes donde se pide información específica de algún accidente que involucre a funcionarios públicos o donde intervengan materiales o equipos en posesión de los sujetos obligados.
18. Información de instalaciones: tiene que ver con información acerca de los bienes inmuebles de las dependencias o entidades.
19. Información de operativos: todo tipo de información relacionada con la planeación, ejecución o desarrollo de algún esquema, operativo, acción o intervención de alguna autoridad con el propósito de preservar el orden o la seguridad pública.
20. Información de viajes de funcionarios: se refiere a solicitudes que piden cualquier tipo de información relacionada con viajes de funcionarios públicos.
21. Información de vuelos: tiene que ver con solicitudes que piden datos específicos acerca de vuelos realizados por aviones, avionetas o helicópteros de los sujetos obligados.
22. Información general: aquí se clasifican las solicitudes que no encajaron en ninguna de las otras 25 categorías.
23. Investigación sobre temas de seguridad pública: todo tipo de solicitudes que pidan datos, estudios o información relacionada con algún tema de seguridad pública, y cuya clasificación no cae dentro de las definiciones realizadas para las categorías de "Estadísticas" de este estudio.
24. Material y equipo de seguridad pública: se refiere a solicitudes que se relacionan con información sobre materiales, equipos o mobiliario de las dependencias o entidades.
25. Personal y recursos humanos (general): todo tipo de información relacionada con datos, políticas, nombramientos, despidos, acciones, programas o desempeño del personal de las dependencias o entidades.
26. Presupuesto o gasto de dependencias: se refiere a la información relacionada con el ejercicio de recursos públicos por parte de las unidades administrativas de las dependencias o entidades.

3.2 Instrucciones del IFAI contenidas en las resoluciones de los recursos de revisión

Los recursos de revisión también se clasificaron por categorías, dependiendo de la acción o instrucción principal que el IFAI ordenó realizar al sujeto obligado.¹⁵ En principio, se identificaron seis categorías, descritas a continuación.

Clasificación de las instrucciones ordenadas por el IFAI

1. Entrega directa: se instruye al sujeto obligado a entregar la información solicitada (i.e. relacionada con lo que el solicitante pidió en su solicitud de información original).
2. Versión pública: se instruye al sujeto obligado a entregar una versión pública de los documentos que contienen la información solicitada.
3. Búsqueda exhaustiva: se ordena al sujeto obligado a realizar una búsqueda exhaustiva de la información solicitada dentro de sus archivos. En caso de encontrarla, se ordena su entrega, de ser el caso mediante una versión pública. En caso contrario, se ordena declarar la inexistencia de la información.
4. Acceso condicionado: se instruye al sujeto obligado a realizar alguna de las siguientes acciones:
 - a. Notificar al recurrente las modalidades en que la información estará disponible.
 - b. Notificar al recurrente los costos de entrega de la información.
 - c. Enviar la información por la modalidad de entrega elegida por el recurrente.
 - d. Orientar o hacer del conocimiento del recurrente el lugar y/o la forma en que puede consultar, encontrar, reproducir, adquirir o acceder a la información solicitada.
 - e. Comprobar ante el IFAI que el sujeto obligado envió información adicional al recurrente (generalmente surgida por vía de alegatos).

¹⁵ Esta clasificación es distinta a la otorgada por el Instituto a los recursos de revisión, donde se confirma, revoca o modifica la decisión del Comité de Información del sujeto obligado, según lo establecido en el artículo 56 de la LFTAIPG.

- f. Entregar la información al recurrente a la conclusión en forma definitiva de un proceso actualmente en trámite.
5. Inexistencia: se instruye al sujeto obligado a declarar la inexistencia de la información solicitada.
6. Reclasificación: se modifican o revocan los fundamentos de clasificación de la información que invocó el sujeto obligado en su respuesta al solicitante.

Al igual que con las solicitudes que motivaron la interposición de los recursos de revisión, se realizó un esfuerzo por clasificar a cada recurso en una categoría única de instrucción, de las seis que se acaban de describir. Como ya se ha comentado, un gran número de solicitudes que terminan en recursos de revisión tienen más de un contenido de información, y por ello el Pleno del IFAI ordena, con frecuencia, realizar acciones muy distintas dentro de una misma resolución, todas ellas relacionadas con una o varias de las seis categorías anteriores. Esto representó otro reto importante para el estudio, puesto que en muchas resoluciones no resultaba inmediatamente obvio cuál era la instrucción “principal” de la resolución, de entre varias instrucciones contenidas en ésta.

Por ello, para realizar la clasificación correspondiente de aquellos recursos que se pronunciaban sobre más de un contenido de información, se tuvieron que adoptar varios criterios de decisión. El principio rector de estos criterios fue el de “máxima entrega”. Es decir, se privilegió, en la medida de lo posible, la clasificación de los recursos según su capacidad para entregar la mayor cantidad de información al recurrente *según lo manifestado en su solicitud original*. En este sentido, se establecieron cuatro criterios, descritos a continuación por orden de importancia:

1. Criterio 1. Si una resolución contenía varias instrucciones para el sujeto obligado, pero al menos una de ellas tenía que ver con la entrega de documentos que estuviesen directamente relacionados con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó dentro de la categoría 1 ó 2, dependiendo de si se ordenaba o no la elaboración de una versión pública del documento. En caso de que se ordenara tanto la entrega de un documento de manera íntegra (categoría 1) como una versión pública de otro documento (categoría 2), el recurso se clasificó dentro de la categoría 1.

2. Criterio 2. Las resoluciones que no cumplieran con lo establecido en las categorías 1 ó 2 (entrega de información o elaboración de versión pública) se clasificaron en las categorías restantes, siguiendo un orden de importancia de menor a mayor número de categoría para cuando hubiese varias instrucciones para el sujeto obligado, y sólo bajo el supuesto de que al menos una de las instrucciones se relacionara con los contenidos de información de la solicitud original. Así, en el caso de una resolución que ordenase tanto la búsqueda exhaustiva de un documento como la declaración de inexistencia de otro documento, el recurso se clasificó dentro de la categoría 3 relativa a la búsqueda de información.
3. Criterio 3. Si una resolución contenía instrucciones que tuviesen que ver con la entrega de documentos al recurrente, íntegros o en versión pública, pero que no estuviesen directamente relacionados con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó dentro de las categorías 1 ó 2 sólo si no existía otra instrucción relacionada con los contenidos de información de la solicitud original, en cuyo caso se siguió el orden establecido en el criterio 2. Por ejemplo, en algunos recursos se ordena la entrega de algún oficio o documento que informa al recurrente sobre cierto proceso o acción realizado por el sujeto obligado, a partir del cual se pueden obtener datos sobre el paradero de algún contenido de la información que busca. Pero en realidad no se está instruyendo la entrega de un documento relacionado directamente con la información de interés para el recurrente. Por otro lado, en ese mismo recurso puede existir una orden para que el sujeto obligado realice una búsqueda exhaustiva de un documento que sí se relacione con algún contenido de información de la solicitud original. Según el criterio que nos ocupa, dicho recurso se clasificaría dentro de la categoría 3, y no la 1.
4. Criterio 4. Si una resolución contenía varias instrucciones pero ninguna que tuviese que ver con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó siguiendo un orden de importancia de menor a mayor número de categoría, dependiendo de las instrucciones que ordenase el Instituto. Así, un recurso

con una instrucción de elaborar una versión pública de un documento y de realizar una búsqueda exhaustiva de otro documento se clasificó bajo la categoría 2 referente a la versión pública.

En general, el seguimiento de estos cuatro criterios resultó suficiente para clasificar los recursos de revisión de manera casi inequívoca.

4. Impactos de la información divulgada

4.1 Asuntos informativos transparentados a partir de las resoluciones del IFAI

El cuadro 3 muestra, de manera agregada, el efecto que ha tenido el IFAI en el sector de la seguridad pública federal. Las cifras se refieren a la instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión. Como se puede observar, 39% de las resoluciones instruyen la entrega de información, mientras que 13% ordenan la entrega de una versión pública. Es decir, en 52% de los recursos de revisión (RR) el IFAI ordenó la entrega de algún tipo de documento relacionado directamente con las solicitudes de información originales. En otro 35% se instruyó la búsqueda exhaustiva de la información, y sólo en el 13% restante se ordenó alguna acción que no implicó la entrega o búsqueda de información de manera inmediata, ya sea porque su acceso había sido “condicionado”, porque se ordenó declarar la inexistencia de algún documento o porque se ordenó cambiar los fundamentos originales de clasificación de cierta información.

Cuadro 3

Instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de seguridad pública

| Instrucción del IFAI | Núm. RR | % |
|-----------------------------|---------|-------|
| Entrega directa | 297 | 38.9 |
| Versión pública | 99 | 13.0 |
| Búsqueda exhaustiva | 269 | 35.2 |
| Acceso condicionado | 25 | 3.3 |
| Declaración de inexistencia | 64 | 8.4 |
| Reclasificación | 10 | 1.3 |
| Total | 764 | 100.0 |

El cuadro 4 muestra la distribución de los temas de seguridad pública desprendidos de las solicitudes de información que motivaron los recursos de revisión, según el tipo de instrucción principal contenida en las resoluciones del Instituto. En dicho cuadro se puede apreciar, de manera temática, los efectos que los resolutivos del IFAI han tenido en materia de transparencia dentro del sector de la seguridad pública federal. Así, el tema de mayor interés contenido en los RR fue el de estadísticas sobre temas de seguridad pública, con 15% del total, seguido de los datos personales de reos (11%) y de la información sobre operativos (10%). La categoría de estadísticas sobre temas de seguridad pública también fue la que mayor proporción tuvo de instrucciones de entrega de información, con un 10% del total relativo a las entregas, seguido de la información de operativos, con un 8%. Sin embargo, para el caso de elaboración de versiones públicas los temas de datos de funcionarios y ex funcionarios y de datos de funcionarios y ex funcionarios en averiguaciones previas fueron los que mayores porcentajes tuvieron, con 13% y 12%, respectivamente.

Con el objeto de afinar más el análisis, las 26 categorías o temas de las solicitudes de información que aparecen en el cuadro 2 se agruparon en seis grandes categorías o temas generales, como sigue:¹⁶

¹⁶ La primer gran categoría (gestión institucional y administrativa de dependencias y entidades) incluye las categorías originales 1, 2, 3, 5, 14, 18, 20, 22, 24, 25 y 26 del cuadro 2; la segunda incluye las categorías originales 15, 16 y 23; la tercera las 6 y 7; la cuarta las 17, 19 y 21; la quinta las 4, 8, 9, 10 y 11; y la sexta las categorías originales 12 y 13.

1. Gestión institucional y administrativa de dependencias y entidades
2. Estadísticas e investigación sobre el sector de seguridad pública
3. Información sobre funcionarios o ex funcionarios
4. Información sobre operativos, vuelos o accidentes
5. Datos de personajes públicos, reos y particulares en general
6. Datos personales

En particular, el análisis llevado a cabo a partir de esta recodificación dejó fuera a la categoría 6 relativa a los recursos de revisión sobre datos personales,¹⁷ con lo cual el número de recursos analizados se redujo a 661 casos. Por su parte, aunque la variedad de los temas de las solicitudes de información es muy amplia y no se podría determinar, *a priori*, cuáles de ellos pudiesen resultar más “públicos” que otros, la reclasificación anterior, del 1 al 5, pretende dar una visión de continuidad que va de los temas de mayor publicidad a los de menor, respectivamente. Así, podríamos pensar que una solicitud que pidiese información sobre temas de gestión institucional y administrativa de una dependencia podría resultar más “pública” que otra que solicitara información sobre algún personaje o persona en particular. Desde luego que todo dependería del contenido de información específico solicitado en uno y otro caso. Sin embargo, la reclasificación realizada en el orden establecido se lleva a cabo simplemente para facilitar los análisis que se presentan a continuación.

¹⁷ Dicha categoría contiene a las categorías originales 12 y 13 del cuadro 2. Ésta última, relativa a “datos personales de reos” podría considerarse como un caso especial y extraordinario, en el que todos los recursos de revisión que se clasificaron en ella fueron promovidos por una organización civil para apoyar a los reos del penal de Cadereyta, Nuevo León.

Cuadro 4
Tema de las solicitud de información
por tipo de instrucción principal contenido
en las resoluciones del IFAI

| Tema de la solicitud de información original | Entrega | |
|--|---------|-------|
| | Núm. | % |
| Asuntos administrativos | 8 | 2.7 |
| Asuntos institucionales | 12 | 4.0 |
| Autorizaciones, licencias y permisos | 8 | 2.7 |
| Averiguaciones previas o documentos MP | 3 | 1.0 |
| Compras, contratos y licitaciones | 21 | 7.1 |
| Datos de funcionarios o ex funcionarios | 23 | 7.7 |
| Datos de funcionarios o ex funcionarios en AP | 13 | 4.4 |
| Datos de particulares | 5 | 1.7 |
| Datos de particulares en AP | 3 | 1.0 |
| Datos de reos | 9 | 3.0 |
| Datos de reos en AP | 4 | 1.3 |
| Datos personales | 13 | 4.4 |
| Datos personales de reos | 10 | 3.4 |
| Derechos humanos | 4 | 1.3 |
| Estadísticas capacidades o desempeño dependencia | 20 | 6.7 |
| Estadísticas sobre temas de seguridad pública | 31 | 10.4 |
| Información de accidentes | 6 | 2.0 |
| Información de instalaciones | 6 | 2.0 |
| Información de operativos | 24 | 8.1 |
| Información de viajes funcionarios | 10 | 3.4 |
| Información de vuelos | 5 | 1.7 |
| Información general | 2 | .7 |
| Investigación sobre temas de seguridad pública | 17 | 5.7 |
| Material y equipo de seguridad pública | 7 | 2.4 |
| Personal y recursos humanos (general) | 17 | 5.7 |
| Presupuesto o gasto de dependencias | 16 | 5.4 |
| Total | 297 | 100.0 |

| Versión pública | | Búsqueda exhaustiva | | Acceso condicionado | |
|-----------------|-------|---------------------|-------|---------------------|-------|
| Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| 2 | 2.0 | 2 | .7 | 1 | 4.0 |
| 2 | 2.0 | 9 | 3.3 | 0 | .0 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 0 | .0 |
| 2 | 2.0 | 0 | .0 | 0 | .0 |
| 9 | 9.1 | 6 | 2.2 | 0 | .0 |
| 13 | 13.1 | 12 | 4.5 | 7 | 28.0 |
| 12 | 12.1 | 3 | 1.1 | 1 | 4.0 |
| 4 | 4.0 | 2 | .7 | 4 | 16.0 |
| 4 | 4.0 | 2 | .7 | 0 | .0 |
| 2 | 2.0 | 2 | .7 | 0 | .0 |
| 3 | 3.0 | 2 | .7 | 0 | .0 |
| 1 | 1.0 | 2 | .7 | 0 | .0 |
| 0 | .0 | 70 | 26.0 | 1 | 4.0 |
| 7 | 7.1 | 0 | .0 | 0 | .0 |
| 7 | 7.1 | 9 | 3.3 | 4 | 16.0 |
| 1 | 1.0 | 71 | 26.4 | 4 | 16.0 |
| 2 | 2.0 | 2 | .7 | 0 | .0 |
| 2 | 2.0 | 1 | .4 | 0 | .0 |
| 10 | 10.1 | 34 | 12.6 | 1 | 4.0 |
| 0 | .0 | 1 | .4 | 0 | .0 |
| 1 | 1.0 | 1 | .4 | 0 | .0 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 1 | 4.0 |
| 11 | 11.1 | 18 | 6.7 | 0 | .0 |
| 1 | 1.0 | 3 | 1.1 | 0 | .0 |
| 3 | 3.0 | 14 | 5.2 | 1 | 4.0 |
| 0 | .0 | 3 | 1.1 | 0 | .0 |
| 99 | 100.0 | 269 | 100.0 | 25 | 100.0 |

| Declaración de inexistencia | | Reclasificación | | Total | |
|--------------------------------|-------|-----------------|-------|-------|-------|
| Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| 7 | 10.9 | 0 | .0 | 20 | 2.6 |
| 1 | 1.6 | 0 | .0 | 24 | 3.1 |
| 2 | 3.1 | 1 | 10.0 | 11 | 1.4 |
| 4 | 6.3 | 0 | .0 | 9 | 1.2 |
| 9 | 14.1 | 1 | 10.0 | 46 | 6.0 |
| 9 | 14.1 | 1 | 10.0 | 65 | 8.5 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 29 | 3.8 |
| 2 | 3.1 | 1 | 10.0 | 18 | 2.4 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 9 | 1.2 |
| 3 | 4.7 | 0 | .0 | 16 | 2.1 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 9 | 1.2 |
| 3 | 4.7 | 0 | .0 | 19 | 2.5 |
| 3 | 4.7 | 0 | .0 | 84 | 11.0 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 11 | 1.4 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 40 | 5.2 |
| 3 | 4.7 | 1 | 10.0 | 111 | 14.5 |
| 1 | 1.6 | 0 | .0 | 11 | 1.4 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 9 | 1.2 |
| 4 | 6.3 | 1 | 10.0 | 74 | 9.7 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 11 | 1.4 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 7 | 0.9 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 3 | 0.4 |
| 5 | 7.8 | 1 | 10.0 | 52 | 6.8 |
| 2 | 3.1 | 3 | 30.0 | 16 | 2.1 |
| 5 | 7.8 | 0 | .0 | 40 | 5.2 |
| 1 | 1.6 | 0 | .0 | 20 | 2.6 |
| 64 | 100.0 | 10 | 100.0 | 764 | 100.0 |

Cuadro 5

Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tema general de la solicitud de información

| Instrucción del IFAI | Gestión admva. e instit. | | Estadística e investig. | | Funcionarios o ex func. | |
|----------------------|--------------------------|-------|-------------------------|-------|-------------------------|-------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Entrega | 111 | 52.6 | 68 | 33.5 | 36 | 38.3 |
| Versión púb. | 26 | 12.3 | 19 | 9.4 | 25 | 26.6 |
| Búsqueda ex. | 39 | 18.5 | 98 | 48.3 | 15 | 16.0 |
| Acceso condic. | 3 | 1.4 | 8 | 3.9 | 8 | 8.5 |
| Inexistencia | 27 | 12.8 | 8 | 3.9 | 9 | 9.6 |
| Reclasificación | 5 | 2.4 | 2 | 1.0 | 1 | 1.1 |
| Total | 211 | 100.0 | 203 | 100.0 | 94 | 100.0 |

Cuadro 6

Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tipo de sujeto obligado

| Instrucción del IFAI | PFP | | PGR | | SEDENA | |
|----------------------|------|-------|------|-------|--------|-------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Entrega | 47 | 51.6 | 111 | 37.8 | 68 | 42.8 |
| Versión púb. | 15 | 16.5 | 49 | 16.7 | 23 | 14.5 |
| Búsqueda ex. | 19 | 20.9 | 104 | 35.4 | 29 | 18.2 |
| Acceso condic. | 0 | .0 | 10 | 3.4 | 11 | 6.9 |
| Inexistencia | 9 | 9.9 | 18 | 6.1 | 21 | 13.2 |
| Reclasificación | 1 | 1.1 | 2 | .7 | 7 | 4.4 |
| Total | 91 | 100.0 | 294 | 100.0 | 159 | 100.0 |

Cuadro 7

Tema general de la solicitud de información por tipo de sujeto obligado

| Tema general de la solicitud | PFP | | PGR | | SEDENA | |
|------------------------------|------|-------|------|-------|--------|-------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Gestión adm. | 42 | 46.2 | 51 | 17.3 | 67 | 42.1 |
| Estad. e invest. | 9 | 9.9 | 131 | 44.6 | 30 | 18.9 |
| Funcionarios | 7 | 7.7 | 47 | 16.0 | 30 | 18.9 |
| Operativos | 30 | 33.0 | 26 | 8.8 | 21 | 13.2 |
| Personajes | 3 | 3.3 | 39 | 13.3 | 11 | 6.9 |
| Total | 91 | 100.0 | 294 | 100.0 | 159 | 100.0 |

| Operativos | | Personajes, reos, partic. | | Total | |
|------------|-------|---------------------------|-------|-------|-------|
| Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| 35 | 38.0 | 24 | 39.3 | 274 | 41.5 |
| 13 | 14.1 | 15 | 24.6 | 98 | 14.8 |
| 37 | 40.2 | 8 | 13.1 | 197 | 29.8 |
| 1 | 1.1 | 4 | 6.6 | 24 | 3.6 |
| 5 | 5.4 | 9 | 14.8 | 58 | 8.8 |
| 1 | 1.1 | 1 | 1.6 | 10 | 1.5 |
| 92 | 100.0 | 61 | 100.0 | 661 | 100.0 |

| SESNSP | | SSP | | Total | |
|--------|-------|------|-------|-------|-------|
| Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| 3 | 42.9 | 45 | 40.9 | 274 | 41.5 |
| 0 | .0 | 11 | 10.0 | 98 | 14.8 |
| 3 | 42.9 | 42 | 38.2 | 197 | 29.8 |
| 0 | .0 | 3 | 2.7 | 24 | 3.6 |
| 1 | 14.3 | 9 | 8.2 | 58 | 8.8 |
| 0 | .0 | 0 | .0 | 10 | 1.5 |
| 7 | 100.0 | 110 | 100.0 | 661 | 100.0 |

| SESNSP | | SSP | | Total | |
|--------|-------|------|-------|-------|-------|
| Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| 5 | 71.4 | 46 | 41.8 | 211 | 31.9 |
| 1 | 14.3 | 32 | 29.1 | 203 | 30.7 |
| 0 | .0 | 10 | 9.1 | 94 | 14.2 |
| 1 | 14.3 | 14 | 12.7 | 92 | 13.9 |
| 0 | .0 | 8 | 7.3 | 61 | 9.2 |
| 7 | 100.0 | 110 | 100.0 | 661 | 100.0 |

Hecha esta precisión, el cuadro 5 presenta los resultados de cruzar la instrucción principal de las resoluciones de los RR con estos cinco grandes temas de las solicitudes de información. Como se puede apreciar, 53% de los RR que contienen temas de gestión administrativa e institucional de los sujetos obligados tuvieron instrucción de entrega directa, y este porcentaje disminuye para el resto de los temas, siendo el de estadísticas e investigación el que menor porcentaje de entrega directa tuvo, con 34%. Por el contrario, en 27% de los RR con temas relativos a funcionarios o ex funcionarios se ordenó la elaboración de versiones públicas de los documentos, lo cual contrasta con el tema de estadísticas e investigación, el cual tuvo el menor porcentaje en este rubro, con tan sólo 9%. Por otro lado, en 48% de los RR sobre estadísticas e investigación se ordenó la búsqueda exhaustiva de información, cifra muy superior al 13% que correspondió al tema con menores órdenes de búsqueda, los datos de personajes públicos, reos y particulares.

En otras palabras, lo más relevante del cuadro 5 nos indica que existe una mayor probabilidad de que se entregue la información de manera directa al recurrente en la medida en que el tema de la solicitud de información que motivó el recurso de revisión sea de naturaleza administrativa o institucional (53%). Asimismo, la probabilidad de que se ordene una búsqueda exhaustiva de los documentos aumenta en la medida en que el tema del RR tenga que ver con estadísticas e investigación dentro del sector de seguridad pública (48%). Aunque no se puede hablar de un efecto directo del tema de la solicitud de información en el tipo de instrucción contenido en las resoluciones del IFAI, lo que puede afirmarse es que existe cierto vínculo entre los temas administrativos e institucionales y la proporción de órdenes de entrega de información directa, y lo mismo sucede con las búsquedas exhaustivas de información para el caso de los temas relativos a las estadísticas e investigaciones en el sector de seguridad pública.

Por su parte, en los cuadros 6 y 7 se analiza la relación entre el tipo de sujeto obligado y las instrucciones de las resoluciones así como entre aquél y los temas de las solicitudes de información que motivaron los RR, respectivamente. En el primer caso (cuadro 6) llama la atención la relativa homogeneidad de las cifras para la categoría de entrega de información. Con excepción de la PGR, todas las dependencias y entidades tuvieron porcentajes de instrucción de entrega mayores a 40%, rebasándose el 50% en el caso de la PFP. Sólo la PGR tuvo un porcentaje relativamente bajo

en comparación con los demás sujetos obligados, con un 38% de RR dentro de la categoría de entrega directa. La misma homogeneidad se observa para las órdenes de entrega de versiones públicas (salvo el caso del SESNSP). Pero donde hay mayor variación es en las búsquedas exhaustivas, donde 18% de los RR de la SEDENA tuvieron este tipo de instrucción, el porcentaje más bajo de entre todos los sujetos obligados que forman parte del sector de seguridad pública federal.

En el cuadro 7 destaca de nueva cuenta el caso de la PGR. 45% de los RR en su contra son sobre temas de estadística e investigación, y esta cifra está muy por encima de las correspondientes al resto de los sujetos obligados. Asimismo, 33% de los RR contra la PFP están relacionados con temas de información de operativos, vuelos y accidentes, lo cual también resalta si se compara dicha cifra con sus contrapartes en las demás dependencias y entidades. En este sentido, lo que aparece en el cuadro 7 es cierta dependencia de algunos de los temas de las solicitudes de información con el sujeto obligado contra el cual se interpuso el recurso de revisión, especialmente para los dos casos mencionados.

4.2 Casos de recursos de revisión afines cuya resolución implicó divulgar información de interés público

Los cuadros anteriores ofrecen un panorama de la importancia que ha tenido el IFAI en materia de transparencia dentro del sector de la seguridad pública federal. A través de sus resoluciones, el Instituto ha ordenado la entrega de una gran cantidad de información pública. Como se muestra en el cuadro 2, al menos 26 categorías diferentes de información han sido estudiadas dentro de las resoluciones del Instituto. Si se toman en su conjunto, más de la mitad de las resoluciones de los recursos de revisión han ordenado la entrega de al menos un contenido de información relacionado con la solicitud original, ya sea de forma directa o en versiones públicas.

Sin embargo, un modo distinto de ver la trascendencia de las resoluciones del Instituto es a través de grupos específicos de recursos de revisión o “casos” que tratan temas afines. En muchos de ellos se puede apreciar el papel que ha jugado el Instituto al ordenar la entrega de información, contribuyendo así a la transparencia y divulgación de información de claro interés público. A continuación se presenta una selección de algunos de estos casos, divididos en aquellos que tienen que ver con más de uno de los sujetos obligados

del sector de seguridad pública federal o sólo con uno de ellos en particular.

Casos que tienen que ver con más de un sujeto obligado

a) Estadísticas sobre temas de seguridad pública

De acuerdo con el cuadro 2, alrededor de 111 RR tuvieron que ver con temas relacionados con estadísticas del sector de seguridad pública. Aunque la mayoría de las resoluciones de estos RR tuvieron instrucciones de búsquedas exhaustivas de información (especialmente dirigidas a la PGR), la gran proporción de recursos dentro de este rubro indica el interés existente en la materia por parte de la ciudadanía. Destacan múltiples recursos relacionados con temas sobre narcotráfico, secuestro, robo, asaltos, homicidios y crimen organizado, entre otros. Es importante resaltar que gran parte de la información se pide con desgloses por estado, género y edades.¹⁸

En particular, destacan dos grupos de RR, uno contra la PGR y otro contra la SSP, que además de solicitar información estadística también se podrían considerar dentro de la categoría de investigación sobre temas de seguridad pública, debido a la profundidad y detalle de la información solicitada. En el primer caso son alrededor de 25 RR que recurren todo tipo de información sobre los extranjeros sentenciados en México por distintos tipos de delitos, mientras que en el segundo caso se solicita información sobre conductas delictivas del fuero federal y la situación jurídica de los extranjeros internos en los centros de readaptación social de las entidades federativas.

Quizá resulte exagerado decir que los múltiples recursos de revisión en materia estadística interpuestos en contra de los sujetos obligados del sector de seguridad pública han tenido un efecto determinante en ellos a la hora de informar al público acerca de sus actividades. Para poder verificarlo, habría que realizar un estudio de campo y entrevistas con funcionarios públicos. Sin

¹⁸ La prensa escrita ha realizado una difusión amplia de las estadísticas divulgadas como resultado de las resoluciones del Instituto. Como ejemplo, véanse las notas publicadas en el periódico *Reforma*, “Criticán a PFP por los asaltos”, 10 junio 2008; “Ordenan informar defunciones”, 8 mayo 2008; “Reserva el IFAI rutas de heroína”, 22 marzo 2007, entre muchas otras.

embargo, no parece casual que, de manera reciente, empiece a existir información estadística detallada en las páginas de Internet de dependencias como la PGR y la SSP. En el caso de la PGR existe un vínculo donde se pueden consultar estadísticas sobre la incidencia delictiva del fuero federal, para los años 2007 y 2008, de manera anual, por mes y por entidad federativa, con desgloses múltiples para delitos diversos y delitos contra la salud.¹⁹ Para el caso de la SSP, en los vínculos relacionados con “transparencia focalizada” de su página de Internet se puede acceder a estadísticas penitenciarias diversas, especialmente las relacionadas con población penitenciaria según fuero, situación jurídica y sexo, por entidad federativa.²⁰

b) Operativo en el Estado de Oaxaca

La relevancia de algunos sucesos de interés público ha tocado la labor que se realiza en el Instituto. En efecto, la LFTAIPG ha sido utilizada en múltiples ocasiones para conocer información relativa a eventos que, por su amplia difusión e importancia para el desarrollo de los temas políticos y sociales del país, han despertado el interés de diversos grupos ciudadanos. Tal es el caso de los operativos suscitados en el Estado de Oaxaca durante 2006, en donde distintas fuerzas federales intervinieron para tratar de restablecer el orden con motivo del conflicto del sindicato de maestros en la entidad, encabezado por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Recursos como los 0279/07, 3313/07 y 0199/08 de la PFP; 3163/07 de la PGR; 0041/07 y 0479/08 de la SEDENA; y 0197/08 de la SSP dan cuenta del interés sobre este operativo, y en la mayoría de estos recursos el IFAI ordenó la entrega de la información solicitada, o bien, versiones públicas de distintos documentos.

c) Operativo “Zhenli Ye Gon”

Otro caso de amplia difusión mediática que derivó en recursos de revisión ante el IFAI fue el decomiso de más de 200 millones de dólares en efectivo realizado por la PFP en una casa

¹⁹ <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/Incidencia%20Entidad/ incidencia%20 entidad.asp> (sitio accedido el 26 de diciembre de 2008). Aunque de manera menos detallada, también es posible observar algunas cifras sobre averiguaciones previas.

²⁰ <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp>ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162// archivo> (sitio accedido el 26 de diciembre de 2008).

de Lomas de Chapultepec, de la Ciudad de México, en marzo de 2007. El dinero pertenecía presuntamente al representante legal de la empresa Unimed Pharm Chem México, Zhenli Ye Gon. En el recurso 0642/07 contra la PFP se determinó realizar una búsqueda de información de todo tipo de investigaciones relacionadas con sustancias como la efedrina y la pseudoefedrina donde presumiblemente hubiese participado Zhenli Ye Gon. Por su parte, en el recurso 2098/07 contra la PGR el IFAI ordenó precisar al recurrente el lugar y la forma en que se podrían consultar los documentos donde se especifica el destino del dinero incautado por la PGR a este personaje, así como las instituciones donde fue depositado y los documentos donde se consigna el uso que se daría a la tercera parte del dinero asegurado.

d) Compra de chalecos antibalas

Un ejemplo de la manera en que ha sido utilizada la LFTAIPG para indagar acerca de los contratos y adquisiciones que se realizan en el ámbito de la seguridad pública es el relacionado con la compra de chalecos antibalas. En al menos tres dependencias se interpusieron RR relacionados con este tema: 0305/07 y 0644/07 de la PFP; 0660/07 de la PGR; y 3498/06, 3499/06, 3509/06, 0011/07, 0245/076 y 0264/07 de la SEDENA. En ellos se solicita todo tipo de información sobre la compra de chalecos “antibalas”, especialmente la que lleva a cabo la SEDENA y que posteriormente suministra a otras dependencias y entidades, como la PFP y la SSP.

e) El grupo guerrillero EZLN en Chiapas

Otro evento de alcance nacional que ha estado presente en los RR es el de la guerrilla en Chiapas. El recurso 1667/05 en contra de la PGR ordena la búsqueda exhaustiva de la cantidad de cadáveres—y sus nombres—que dio fe de su levantamiento el agente del ministerio público federal en Chiapas durante los primeros días de enero de 1994. En el caso de la SEDENA, el IFAI le ordenó entregar una versión pública de las estadísticas de los procesos penales a militares que estuvieron destacados en Chiapas de 1994 a 2005 (1336/05), así como realizar una búsqueda exhaustiva de los presuntos zapatistas detenidos por el Ejército Mexicano en los primeros 15 días de 1994, indicando lugar de detención y si fueron liberados o entregados a alguna autoridad

(0246/06). Finalmente, ante la SSP se interpuso el RR 0051/08, en el cual el IFAI le ordena realizar una búsqueda de las listas, relaciones, bitácoras o documentos relacionados con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), tanto desclasificados como clasificados o reservados.

Casos relevantes por dependencia o entidad

a) PFP

Como se muestra en el cuadro 7, la mayor parte de los recursos de revisión relativos a informes sobre operativos, accidentes o vuelos son interpuestos en contra de la PFP. Además del operativo en Oaxaca, otros dos casos destacan por el número de RR en los que el IFAI tuvo que pronunciarse. El primero fue el accidente del helicóptero donde perdió la vida el entonces secretario de Seguridad Pública, Ramón Martín Huerta. En recursos como el 2065/05, 2047/05, 2207/05, 0972/06 y 1427/06 se solicita todo tipo de información relativa a las condiciones físicas y de mantenimiento del helicóptero, las licencias del piloto y copiloto, sus horas de vuelo, las comunicaciones establecidas entre la PFP y los rescatistas, entre otra.²¹

El segundo caso fue el relacionado con los enfrentamientos entre pobladores de San Salvador Atenco y policías federales y estatales en mayo de 2006. El conflicto inició con el desalojo de algunos floricultores del mercado Belisario, en el poblado de Texcoco, pero luego escaló a un bloqueo de la carretera Lechería-Texcoco. En recursos como el 0687/07, 1351/07, 0060/08 y 0305/08 el IFAI ordenó la entrega de versiones públicas de documentos relacionados con los partes informativos de los hechos ocurridos, los cargos de los elementos de la PFP que participaron, así como la búsqueda de documentos donde el Estado de México y/o sus gobiernos municipales solicitaran la intervención de la PFP en el municipio de Texcoco los días 3 y 4 de mayo de 2006.

b) PGR

Una de las grandes contribuciones del IFAI a la transparencia dentro del sector de la seguridad pública en

²¹ Las resoluciones del Instituto sobre este caso fueron difundidas en la prensa. Véase *Reforma*, “Otras resoluciones”, 17 agosto 2006.

México ha sido su posicionamiento en torno a las averiguaciones previas (AP) que realiza la PGR. De manera consistente, el IFAI ha ordenado la elaboración de versiones públicas de todas aquellas AP concluidas, es decir, donde se haya decretado el no ejercicio de la acción penal o se haya consignado penalmente a una persona ante los tribunales judiciales. En efecto, como se puede deducir del cuadro 4, las categorías relacionadas con temas de averiguaciones previas (correspondientes a las categorías 4, 7, 9, y 11 del cuadro 2) suman 56 RR, la mayoría de los cuales tuvo resoluciones de entrega directa o de elaboración de versiones públicas. Ello da una idea de la importancia que este tema ha tenido dentro de la labor que realiza el Instituto en materia de seguridad pública.²²

Por otra parte, otros temas que resultaron de importancia en el ámbito de la PGR fueron el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos y la actuación de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP). Un asunto de interés particular resultó el caso donde se interpusieron varios recursos de revisión para conocer si se aplicaron o no diversos exámenes de confianza a personal de la PGR (expedientes 1879/06 y 0048/08, entre otros).

c) SEDENA

El expediente 363/07 constituye un caso interesante acerca de cómo un recurso de revisión puede tener efectos importantes en materia de transparencia en el ámbito de la seguridad pública. Entre otros documentos, en ese recurso el IFAI resolvió que la SEDENA entregara información relativa a la demanda de la empresa alemana Heckler & Koch (HK) por el presunto plagio del fusil FX-05, fabricado por la Secretaría. Junto con otras solicitudes de información sobre el mismo tema, la SEDENA hizo pública la información que tenía sobre el fusil, la cual establecía la cantidad de fusiles fabricados y aclaraba los señalamientos hechos por la empresa alemana. Sobre esto último, “tras una exhibición de modelos a detalle del FX-05 la HK quedó convencida de que, pese al parecido, no hubo un plagio de diseños para fabricar el fusil mexicano y por ello dio por concluido el diferendo”.²³

²² Por esta razón resulta lamentable la reforma reciente al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual impedirá, entre otras cuestiones, el acceso público a los expedientes de las averiguaciones previas concluidas. El IFAI manifestó su desacuerdo con dicha reforma, mediante un comunicado hecho público el 17 de diciembre de 2008.

²³ Reforma, “Reanuda la Sedena fabricación de fusil”, 18 febrero 2007.

Al igual que con otras dependencias, ante la SEDENA también se han interpuesto numerosos RR para conocer información acerca de distintos operativos y accidentes, en este caso realizados por el Ejército Mexicano. Como ejemplo están los recursos relacionados con el combate del Ejército al narcotráfico (i.e. 2163/08 y 2663/08) o los casos donde han ocurrido accidentes en retenes militares, tal como sucedió con los disparos recibidos por la niña Marlene Caballero, en el municipio de Tecpan de Galeana, Guerrero. Uno de los operativos que mayor interés despertó en materia de transparencia tiene que ver con los hechos acontecidos en la sierra de Zongolica, Veracruz, donde se acusó a diversos soldados del Ejército de la presunta violación y asesinato de Ernestina Ascencio, mujer indígena de 73 años, durante febrero de 2007. En recursos como los 2332/07, 4429/07, 4430/07 y 4431/07 el IFAI ordenó a la dependencia entregar versiones públicas de los partes militares y de todas las investigaciones realizadas por la SEDENA en este caso, así como búsquedas exhaustivas de documentos donde se establecieran los objetivos de la Secretaría para mantener la presencia del Ejército Mexicano en ese punto de la sierra veracruzana.

d) SSP

Sin duda el caso que más llama la atención dentro de la SSP para el período bajo estudio es el del Centro de Readaptación Social (Cereso) de Cadereyta, Nuevo León. Durante 2007 una asociación civil defensora de los derechos humanos denominada “Cadhac” interpuso más de 80 recursos de revisión en contra de la SSP por diversas negativas a solicitudes de acceso a datos personales relacionadas con los internos federales de dicho Centro. En la gran mayoría de los casos el IFAI ordenó la búsqueda exhaustiva de la información solicitada, y de acuerdo con la propia dependencia se instauraron dos nuevos trámites en prevención y readaptación social derivados de este tipo de solicitudes.²⁴

Conclusiones

El caso de México demuestra que las leyes de acceso a la información y las políticas de transparencia fortalecen las políticas de seguridad pública. Lejos de limitarlas en su operación o eficacia, la LFTAIPG

²⁴ Comunicación de correo electrónico de la SSP dirigida al autor.

y las resoluciones del IFAI han contribuido a delinear claramente aquella información dentro de las agencias de seguridad que, por su propia naturaleza, debe ser pública y por tanto debe estar sujeta al escrutinio ciudadano. La amplia variedad de temas contenidos en las solicitudes de información que derivaron en recursos de revisión y sobre los cuales el IFAI ha tenido que pronunciarse constituye un buen ejemplo del gran interés que existe por conocer lo que sucede en el ámbito de la seguridad pública de nuestro país.

En particular, el estudio establece la capacidad que ha tenido el Instituto para entregar información a los recurrentes. En promedio, más de la mitad de las resoluciones de los recursos de revisión instruyen la entrega de algún tipo de documento relacionado con los contenidos de las solicitudes de información, ya sea de forma directa o en versiones públicas. Además, poco más de la tercera parte de dichas resoluciones ordena búsquedas exhaustivas de información.

Por otro lado, el estudio también da cuenta de la utilidad de la Ley para publicar información que resulta de interés social. A través del seguimiento de distintos grupos de recursos de revisión que versan sobre temas afines, las resoluciones del Instituto contribuyeron a divulgar una gran cantidad de información sobre asuntos muy variados de seguridad pública que han formado parte del debate nacional. Destaca la labor ejercida por el Instituto a través de sus resoluciones para volver públicas las averiguaciones previas concluidas así como la importancia de publicar estadísticas de todo tipo sobre temas de seguridad pública.

Referencias

- Bellver, Ana y Daniel Kaufmann (2005). "Transparenting Transparency. Initial Empirics and Policy Applications", manuscrito, Washington, Banco Mundial (septiembre).
- Drabek, Zdenek y Warren Payne (2001). "The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment", Staff Working Paper ERAD No. 99-02, World Trade Organization (noviembre).
- Finkelstein, Neal D. (2000). "Introduction: Transparency in Public Policy", en Neal D. Finkelstein (ed.). *Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States*. Londres y Nueva York: Macmillan Press y St. Martin's Press, Inc.
- Florini, Ann (1999). "Does the Invisible Hand need a Transparent Glove? The Politics of Transparency", manuscrito presentado en la *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial (abril).
- Fox, Jonathan (2005). "Transparencia y rendición de cuentas: dilemas conceptuales", manuscrito presentado en el *Programa de investigación sobre la legalidad, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas*, México, FLACSO (octubre).
- Glover, Mark, Sarah Holsen, Craig MacDonald, Mehrangez Rahman y Duncan Simpson (2006). *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom*. Pittsburgh y Londres: ARMA y The Constitution Unit, University College London.
- Hernández-Valdez, Alfonso (2009). "Transparencia", en Héctor R. Solís y Karla Planter (coords.). *Enciclopedia de la época. Jalisco en el mundo contemporáneo. Tomo I*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, por publicarse.
- (2007). "Los instrumentos de la transparencia", en ITEI. *Acceso a la información. Un derecho de avanzada en Jalisco*. Guadalajara: ITEI.
- Hubbard, Paul (2007). "Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector", Working Paper No. 136, Center for Global Development (diciembre).
- Islam, Roumeen (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better?", en *Policy Research Working Paper* Núm. 3077, Banco Mundial (junio).

- Lane, Jan-Erik y Svante Ersson (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin (2006). "Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis", manuscrito, Goteborg University.
- López-Ayllón, Sergio (2007). "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública", artículo de conferencia presentado en el *Seminario internacional candidatos y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, México, PNUD (abril).
- (2006). "La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate", en Sergio López-Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: IIJ-UNAM e IFAI.
- Mendel, Toby (2003). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Nueva Delhi: UNESCO.
- Pérez García, Gabriela C. (2004). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- PNUD (s/a). *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana para América Latina y el Caribe*. PNUD-LAC SURF.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson (2003). "The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture", WPS3239, The World Bank (diciembre).
- Roberts, Alasdair (2007). "Transparency in the Security Sector", en Ann Florini (ed.). *The Right to Know. Transparency for an Open World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, No. 3. México: IFAI.
- Thomas, Vinod, Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor, Ramón López y Yan Wang (2000). *The Quality of Growth*. Washington y Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.

- UNDP (2006). *UNDP and the Right to Information. Seminar Report.*
Oslo, Noruega: Oslo Governance Centre-UNDP.
- (2004). *Right to Information. Practical Guidance Note.*
Nueva York: Bureau for Development Policy-UNDP.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México.* México: Fondo de Cultura Económica y CIDAC.

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD Y PERSECUCIÓN CRIMINAL

Ana Laura Magaloni Kerpel*

* Profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

Todos los días, prácticamente, existe una o más noticias sobre el quehacer de policías, ministerios públicos y elementos del ejército; al punto que, de manera verdaderamente sorprendente, se han convertido en parte de nuestro lenguaje ordinario, de términos técnicos como consignaciones, averiguaciones previas, operativos policíacos, órdenes de aprehensión, puestas a disposición y un largo etcétera. Ocurre así porque la demanda ciudadana por seguridad pública -producto del aumento significativo de la incidencia delictiva en las últimas tres décadas- ha hecho que adquieran una visibilidad pública, nunca antes vista en nuestras instituciones de seguridad y de persecución criminal, tanto en del ámbito federal como local.

Esta visibilidad pública no expresa que exista mayor transparencia en las instituciones ni mucho menos un sistema efectivo de rendición de cuentas. La alta cobertura mediática que tienen las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, muchas veces no está sustentada en información sólida o bien interpretada, en datos estadísticos o en un entendimiento medianamente aceptable de para qué deben servir esas instituciones y para qué no. Ello genera el peor de los mundos. Por un lado, aumentan de manera significativa las notas amarillistas que acentúan la percepción ciudadana de inseguridad y, por otro, es cada vez más confuso determinar qué es lo que sí están haciendo bien las autoridades y qué, en cambio, es claramente equivocado, incorrecto, absurdo o, incluso, ilegal.

Es importante, por lo tanto, elaborar estrategias de transparencia focalizada de las instituciones federales de seguridad y persecución criminal; hay que intentar establecer algunos criterios básicos que definan cuál es la información útil para crear una deliberación pública más clara respecto del quehacer de las instituciones involucradas, así como para sentar las bases para que

el derecho al acceso a la información de los ciudadanos pueda dar lugar a un sistema más efectivo de rendición de cuentas del aparato coactivo del gobierno federal.

Para definir estrategias de transparencia focalizada en este ámbito, es preciso comenzar por definir dos aspectos elementales: 1) cuál debería ser la función de estas instituciones y 2) cuál es la información relevante para saber si estas instituciones están desempeñando esas funciones. Parece, sin duda, extraordinariamente básico, sin embargo, la crisis de seguridad pública y la debilidad histórica de las instituciones encargadas de hacer frente a la delincuencia han propiciado una enorme confusión en la ciudadanía y en la opinión pública respecto de qué se debe esperar de estas instituciones y qué no. Las notas informativas que exageran la violencia y la ineptitud de las instituciones y que acentúan la sensación de desamparo de la ciudadanía, lo que hacen es sabotear las reformas institucionales y generar incentivos para políticas de mano dura. Es indispensable, por ello, comenzar por enfocar bien los problemas y así fomentar políticas reales de transparencia y rendición de cuentas del aparato de seguridad del Estado mexicano. Este ensayo busca contribuir a este objetivo.

El artículo se conforma de dos secciones y un apartado de conclusiones. En la primera, analizaré cuál es el estado de cosas en relación a la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones objeto de estudio, es decir, la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Policía Federal (PF). Para ello, analizaré dos rubros: a) la forma en que el marco normativo en la materia ha intentado definir el equilibrio entre la tensión que existe entre acceso a la información, y la necesidad que tienen estas instituciones reservar cierta información clave para las funciones que desempeñan y b) la estadística básica y los criterios que el IFAI ha establecido sobre la materia.

En la segunda sección voy a establecer algunos criterios generales para elaborar estrategias de transparencia focalizada en el ámbito de las instituciones de seguridad y persecución criminal federales. Me enfoco principalmente en lo que estimo serían algunos temas clave y parámetros de medición para evaluar el quehacer de estas instituciones en el combate al crimen organizado, así como en los aspectos clave que las reformas a dichas instituciones tendrían que contemplar para reconstruir su legitimidad y fortaleza en un contexto democrático.

La pretensión de este trabajo es más práctica que teórica; más que concentrarse en continuar el prolífico debate acerca de las definiciones teórico- conceptuales sobre transparencia y rendición de cuentas en México, su objetivo es más modesto: orientar a los ciudadanos, organizaciones civiles, académicos y medios de comunicación para que soliciten información pública relevante que permita evaluar a dichas instituciones. Ello con el objetivo central de generar un escrutinio más riguroso del funcionamiento de las instituciones federales encargadas de prevenir, perseguir y sancionar la delincuencia del orden federal.

1. El Estatus del Derecho de Acceso a la Información de las Instituciones Federales de Seguridad y Persecución Criminal

1.1 Marco normativo: la tensión entre secretismo y transparencia

Una de las características históricas de las instituciones de seguridad y persecución criminal fue su marcada opacidad. Tal característica formó parte intrínseca de lo que significaba operar el aparato coactivo del Estado en un contexto político autoritario. La ausencia de cualquier tipo de escrutinio público a estas instituciones forma parte de su historia y, en cierta medida, de su cultura institucional. Si bien ello se podría afirmar de cualquier otra institución de esos años, lo cierto es que el aparato coactivo del Estado tenía mucho más que ocultar que otras instituciones. Las altas dosis de arbitrariedad; los métodos de “interrogación” policiaca basados en la coacción física y psicológica de los detenidos; la baja calidad de las investigaciones criminales; los acuerdos informales entre policías judiciales y delincuentes; la enorme manipulación política a la que estaba sujeta el sistema de persecución criminal fueron prácticas rutinarias que había que esconder. Su falta de transparencia era una pieza clave para su operación.¹

El México democrático no ha logrado afianzar reformas institucionales profundas y duraderas en las instituciones de seguridad y persecución criminal mexicanas. Policías y ministerios públicos continúan operando bajo paradigmas claramente autoritarios. La

¹ Al respecto véanse “Ineficacia y arbitrariedad en la Procuración de Justicia: dos caras de la misma moneda”, Documento de Trabajo CIDE-DEJ, número 26, 2007 y “El Ministerio Público desde adentro: rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP”, Documento de Trabajo CIDE-DEJ, 2009, de mi autoría.

incomunicación y baja eficacia de los derechos constitucionales del detenido durante los interrogatorios policíacos o ministeriales continúan siendo la regla y no la excepción.²

El sistema de persecución criminal sigue sin poder generar investigaciones criminales de alta calidad y los pactos informales entre policías y delincuentes son aún bastante frecuentes. Nuestras instituciones de seguridad y persecución criminal, en este sentido, tienen mucho que esconder todavía.³

Por otra parte, aun en el supuesto de que tales patrones de conducta autoritarios ya no existieran, lo cierto es que las instituciones de seguridad y persecución criminal, aquí como en cualquier otra parte del mundo, deben poder reservar cierta información. En una investigación criminal, por ejemplo, no se puede revelar la estrategia o la ruta crítica para detectar al probable responsable; tampoco se pueden divulgar públicamente las estrategias que aspiran a detectar grupos subversivos o información en materia de análisis de riesgos. Lo que quiero decir es que parte del éxito de las instituciones que tienen a su cargo velar por la seguridad nacional, la seguridad pública y la persecución de los delitos, depende de la posibilidad de definir estrategias y llevar a cabo acciones que se mantengan en sigilo absoluto y secrecía por un tiempo. De ello depende, en parte, su capacidad de respuesta y la posibilidad de no poner en riesgo a las personas que están involucradas en dichas acciones.⁴

En este sentido, el meollo del problema para definir políticas de transparencia y acceso a la información en este ámbito, es poder determinar qué datos o información forman parte de este ámbito de secrecía, propio de las instituciones de seguridad y persecución criminal y cuáles, en cambio, están relacionados con el ámbito de escrutinio público al que deben estar sujetas estas instituciones.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) determinó de forma extraordi-

² Las tres Encuestas a Población en Reclusión del CIDE dan cuenta de ello. Por ejemplo, el porcentaje de internos que en la agencia del MP no les informaron de su derecho a no declarar fue 80% en 2002; 72% en 2005, y 72% en 2009. El porcentaje de internos que en la agencia del MP no tuvieron abogado fue de 70% en 2002 y 2005 y de 50% en 2009; a los que no le informaron de su derecho a hacer una llamada telefónica fueron en un 72% en 2002, 70% en 2005 y 68% en 2009. Es decir la violación a los derechos constitucionales del detenido durante la fase de interrogatorio policiaco y detención en la agencia del MP es mayoritaria y sistemática.

³ Al respecto, véase, mi trabajo “El Ministerio Público desde adentro...”, *Op. cit.*

⁴ Véase el estudio del IFAI que se puede consultar en su página de Internet, “Criterios y Resoluciones del IFAI”, pp. 5 y 6.

nariamente genérica los criterios para trazar las diferencias entre el ámbito de secrecía y el ámbito de transparencia de las instituciones federales en seguridad y persecución criminal; en su Artículo 13 clasifica como “información reservada” aquella cuya difusión pueda: “comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional” (fracción I) y “causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia...” (fracción IV). Por su parte, la fracción III del Artículo 14 establece que son información reservada “las averiguaciones previas”. Asimismo el Artículo 15 de la misma ley determina que la información clasificada como reservada “podrá permanecer con ese carácter hasta por un periodo de 12 años”.

Con categorías tan amplias e indeterminadas (“seguridad nacional, seguridad pública, defensa nacional, averiguaciones previas) la LFTAIPG dejaba un espacio enorme a las instituciones de seguridad y persecución criminal para mantener su obscurantismo histórico. A fin de cuentas, cualquiera de las tareas de esas instituciones está vinculada con alguna de esas categorías. El IFAI buscó atenuar los efectos negativos de la indeterminación de la ley. Estableció, para ello, los denominados *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*.⁵ El lineamiento octavo establece que, para clasificar la información a la que se refiere el Artículo 13 de la LFTAIPG, “no podrá ser suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con materias que se protegen en dicho artículo, sino que deberá también considerarse la existencia de *elementos objetivos* [las cursivas son de quien escribe, N. del E.] que permiten determinar si la difusión de la información causaría un *daño presente, probable y específico* a los intereses jurídicamente tutelados por dicho precepto” [las cursivas son de quien escribe, N. del E.]. Sin duda la llamada “prueba de daño” dio elementos al IFAI para analizar los criterios de clasificación de información reservada por tales instituciones.⁶

⁵ Tales lineamientos fueron publicados en el Diario Oficial el 18 de agosto de 2003

⁶ Según Sergio López y Alejandro Posadas, de la lectura del artículo 13 de la LFTAIPG se desprende que cualquiera de las causales requieren de una condición adicional: la reserva procede sólo si “compromete” la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. En este sentido, según los autores, la propia ley implícitamente estaba estableciendo una prueba de daño. Véase “La prueba de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, Documento de Trabajo 18, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2006, p. 21.

Sin embargo, el estándar de la “prueba de daño” sólo se podía determinar de forma casuística a través de las resoluciones del IFAI. En cada caso el IFAI tiene que evaluar si existen o no “elementos objetivos” sobre el daño presente; probable y específico de difundir la información objeto de la solicitud a la dependencia.⁷

El lineamiento vigésimo sexto, por su parte, es mucho más específico que la “prueba de daño”, para acotar los efectos de la fracción III del Artículo 14 de la LFTAIPG, relativo a la secrecía de la averiguación previa. Dicho lineamiento señala que, tratándose de las averiguaciones previas, sólo puede estimarse que es información reservada la que se genera durante la etapa de investigación. Es decir, una vez que el MP ejerce acción penal o prescribe el delito, las averiguaciones previas deben ser públicas. Más adelante analizaré por qué este criterio todavía no es suficientemente sólido para generar un escrutinio efectivo sobre el quehacer de los ministerios públicos.

Esta generalidad de los criterios normativos de la LFTAIPG en materia de información reservada en materia de seguridad y persecución criminal, así como el nivel de indeterminación de la prueba de daño, tiene ventajas y desventajas. La principal ventaja es que su indeterminación permite a la intérprete de la ley (IFAI) ir definiendo, a través de un proceso casuístico de ensayo y error, el ámbito de cuánto tiene que ser público y cuánto tiene que ser reservado en esta materia. La indeterminación legislativa es útil cuando el legislador estima que una norma más precisa puede traer consigo efectos negativos si se aplica sin tomar en cuenta las circunstancias individuales de cada caso. En este sentido, la vaguedad del texto legislativo y la indeterminación del estándar de la prueba de daño son una forma de delegar al órgano aplicador de la ley la responsabilidad de ir definiendo aquello que el legislador no pudo definir. La ventaja de la casuística, así, es la capacidad de ir ajustando el texto de la ley a las distintas realidades fácticas e ir encontrando, caso por caso, las mejores prácticas y las mejores soluciones.⁸

⁷ *Ibidem*, para un análisis comparado sobre la prueba de daño en Estados Unidos, Irlanda y México.

⁸ En la academia jurídica estadounidense existe un amplio debate acerca de las ventajas y desventajas de las normas ampliamente indeterminadas (estándares) y las reglas más precisas. Sobre este tema, véase Sullivan, K., “The Justices of Rules and Standards”, *Harvard Law Review*, vol. 106, 1992, pp. 58–65; P. Schalg, “Rules and Standards”, *University of California Los Angeles Law Review*, vol. 33, 1995 pp. 381–383; Posner, R., *The Problems of Jurisprudence*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1988, pp. 43–45; Schauer, F., *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*, Clarendon Press, Oxford-New York, reimpresión, 1992, pp. 23–30.

Las desventajas de este método de aplicación de la ley tiene que ver con dos aspectos: 1) genera mayor incertidumbre jurídica y 2) el nivel de apertura y transparencia de las instituciones de seguridad y persecución criminal puede cambiar cuando se transforma la composición del órgano que aplica la ley (IFAI).⁹ Es decir, debido a que las normas admiten un umbral muy amplio de posibles interpretaciones posibles, los comisionados del IFAI pueden modificar los criterios para definir cuándo determinada información es reservada y cuándo, en cambio, es pública.

Por ejemplo, si cambia la composición del IFAI y se nombran comisionados más adversos a la publicidad de dicha información, la fracción I del Artículo 13 de la LFTAIPG puede interpretarse en forma menos amplia con respecto de la publicidad de datos estadísticos. De manera consistente, hasta ahora, el IFAI ha establecido que la información estadística, de cualquiera de las dependencias objeto de estudio, por lo general no pone en riesgo la “seguridad nacional, la seguridad pública ni la defensa nacional”. Gracias al IFAI, los ciudadanos han tenido acceso a datos estadísticos que las dependencias objeto de estudio clasificaron como reservados, entre otros: incidencia delictiva federal (161/05); cantidad de droga decomisada (302/05); número de homicidios producto del narcotráfico (1600/08) o número de servidores públicos sujetos a investigación por presuntos nexos con redes de tráfico de indocumentados (280/07). Este criterio, sin embargo, podría modificarse con una nueva composición de los comisionados del instituto, pues depende, exclusivamente, de la forma en que han dotado de contenido el texto ambiguo de las causales de reserva a las que se refiere el Artículo 13 de la LFTAIPG.

En este sentido, dadas las características del marco normativo, el ámbito de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones federales encargadas de la seguridad y la persecución de los delitos, principalmente depende, de los consensos internos y las posiciones ideológicas de los comisionados del IFAI. Ello sucede con cualquier órgano colegiado que tiene como función resolver conflictos aplicando la ley. Quizá como en ninguna otra materia, por ello, el escrutinio público a lo que el IFAI haga o deje de hacer en este ámbito es de extraordinaria relevancia. A continuación voy a analizar, a grandes rasgos, cuál ha sido el papel del IFAI en esta materia.

⁹ Al respecto véase mi trabajo *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, McGraw Hill, Madrid, 2001, pp. 138-155.

1.2. Estado del arte de la transparencia de las instituciones federales seguridad pública y persecución criminal

Según la estadística que publica el IFAI, la PGR y la SEDENA se encuentran entre las 20 dependencias y entidades federales con más solicitudes de información de 2003 a 2009; ambas instituciones, con todo, se ubican lejos de la que se encuentra en el número uno de la lista (IMSS). La SSP y la PF, por su parte, no se figuran en ese listado. La tabla 1 muestra en números absolutos el total de solicitudes de información del IMSS, la PGR y la SEDENA, así como sus diferencias en términos porcentuales.

Tabla 1
Dependencias con más solicitudes de información

| Dependencia | IMSS | PGR | SEDENA |
|--------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--------|
| No. de solicitudes | 65,030 | 11,424 | 9,091 |
| | 82.4% menos solicitudes que el IMSS | 86% menos solicitudes que el IMSS | |

Fuente: Estadísticas del IFAI.

Las cuatro instituciones objeto de este estudio (la PGR, la SEDENA, la PF y la SSP), por su parte, se encuentran entre las 20 dependencias y entidades federales que más respuestas negativas han dado con respecto a solicitudes de información por estimar que la información es reservada. En esa lista; la PGR ocupa el lugar número dos; la SEDENA el lugar número 15; la PF el 19, y la SSP el 20. La siguiente tabla muestra esta información.

Tabla 2
Dependencias con el mayor número de solicitudes negadas por clasificación de reserva

| Dependencia | No. de solicitudes negadas | Lugar en la lista |
|-------------|----------------------------|-------------------|
| PGR | 756 | 2 |
| SEDENA | 183 | 15 |
| PF | 163 | 19 |
| SSP | 159 | 20 |

Fuente: Estadísticas del IFAI.

Los datos de ambas tablas nos permiten advertir dos evidencias. En primer término, el escrutinio público, a través de solicitudes de acceso a información, no es homogéneo en todas las instituciones que conforman el aparato coactivo del gobierno federal. La PGR y la SEDENA son instituciones mucho más monitoreadas que la PF y la SSP. Ello es un hecho significativo. ¿Por qué los ciudadanos, las organizaciones civiles o los medios de comunicación no tienen los ojos puestos en dos de las instituciones que han jugado un papel preponderante en la estrategia del gobierno de Felipe Calderón en la lucha contra el crimen organizado? No tengo una respuesta a esta interrogante.

La PGR, por otra parte, ha sido más reservada a entregar información pública que las otras instituciones objeto de este estudio. Según la información del IFAI, de 2003 a 2009, la PGR recibió 11,429 solicitudes de información y clasificó como reservadas 756, es decir, 6.6%. En ese mismo lapso, la SEDENA recibió 9,091 solicitudes y clasificó como reservada 183, es decir, 2%. Los porcentajes, con todo, en ambos casos son bajos, lo que indica que no constituye la primera estrategia de ninguna de las dos instituciones clasificar la información solicitada como reservada, a pesar de que, en alguna medida, la generalidad del marco normativo en la materia podría incentivar que ello fuese así.

Por lo que toca a la actividad del IFAI en este ámbito, la siguiente tabla muestra el total de los recursos de revisión por dependencia que se han resuelto en este ámbito de 2003 a 2008, así como el sentido de las resoluciones del IFAI.

Tabla 3
Sentido de las resoluciones del IFAI

| Sentido de las Resoluciones del IFAI, según dependencia obligada, del 2003 al 2008 | | | | | |
|---|-------------|--------------|------------|------------|------------|
| Dependencia | Total | No resuelve* | Confirma | Modifica | Revoca |
| PGR | 810 | 389 | 62 | 175 | 184 |
| SEDENA | 384 | 132 | 87 | 108 | 57 |
| PF | 237 | 113 | 16 | 67 | 41 |
| SSP | 322 | 90 | 35 | 57 | 145 |
| TOTAL | 1753 | 724 | 200 | 407 | 427 |

* Incluye las categorías: sobreseimiento, desechamiento y no presentado.

Fuente estadística del IFAI.

Cabe destacar, primero, que los casos “no resueltos” por el IFAI incluyen sobreseimientos y que, de acuerdo con Alfonso Hernández Valdez (2009) “la principal razón por la cual los recursos se sobresean es porque durante el proceso de sustanciación del recurso se entregó la información que el recurrente había solicitado desde un principio”.¹⁰ Significa que una parte de los casos no resueltos son casos en donde se entregó la información.

En los casos en los cuales las instituciones niegan la información solicitada, lo primero que se puede apreciar es que el IFAI ha recibido casi más del doble de recursos de revisión (RR) provenientes de la PGR que de las otras instituciones. La probabilidad, asimismo, de que el IFAI modifique o revoque la respuesta de la Unidad de Enlace de dicha institución es 44%. Es decir, de los 810 RR de la PGR, en 349 el IFAI modificó o revocó la decisión de no dar acceso a la información solicitada. Repitiendo este mismo cálculo, en el caso de la SEDENA, el porcentaje de modificaciones o revocaciones respecto al total de los RR es de 43%; el de la SSP es de 63% y el de la PF de 45%.

Estos datos indican diversas conclusiones. En primer término que la posibilidad de que el IFAI modifique o revoque las decisiones de las Unidades de Enlace de las instituciones objeto de estudio ronda en torno al 50%, salvo en el caso de la SSP que es un poco superior; que es una proporción bastante pequeña con relación al total de solicitudes que los ciudadanos han formulado a esas dependencias. En el caso de la PGR, por ejemplo, según la información estadística del IFAI, de 2003 a 2008, la dependencia recibió 9,075 solicitudes de información, de las cuales el solicitante se inconformó de la decisión presentando un RR ante el IFAI en 810 casos; esto es 9% del total de las solicitudes presentadas ante la institución. El IFAI, asimismo, modificó o revocó 359 decisiones, lo que equivale a 4% del total de solicitudes de información que se presentaron ante la PGR durante ese período.

En el caso de la SEDENA, de las 6,954 solicitudes de información que recibió la dependencia entre 2003 y 2008, se presentaron 384 RR ante el IFAI, es decir, 5.5% respecto del total de solicitudes y el IFAI revocó o modificó 165 de las decisiones impugnadas, esto es, 2.4% del total de solicitudes de información presentadas a dicha dependencia.

¹⁰ “Estudio sobre el impacto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de desarrollo social”, México, IFAI, 2009, p. 28.

Los datos agregados, en suma, indican que las instituciones de seguridad y persecución criminal tienden a proporcionar la información que se les solicita, o bien, que ante la negativa de la información solicitada los ciudadanos no acuden al IFAI. También indican que el IFAI ha intervenido en forma puntual en algunas de estas decisiones. El papel del IFAI ha sido clave para ir generando un acceso a la información más profundo y, al mismo tiempo, para movilizar paulatinamente las fronteras entre lo público y lo secreto en materia de seguridad federal. La resistencia de estas instituciones a la transparencia y la rendición de cuentas, de 2003 a 2008, ha tenido que ver con temas y materias puntuales. El propio IFAI, a través de un consistente estudio sobre los criterios y resoluciones relevantes, destaca algunos de estos aspectos a los que me refiero.¹¹

a) Estadísticas

El IFAI ha establecido, como ya señalé, que los datos estadísticos son información pública, pues no vulneran ninguna actividad relacionada con la seguridad nacional, la seguridad pública ni la persecución de los delitos. En función de este criterio, el Pleno ha resuelto que se entregue información estadística que en la mayoría de los países democráticos es pública, por ejemplo: incidencia delictiva del fuero federal; incidencia nacional por estado; cantidad de droga decomisada; número de plantíos de marihuana y amapola en Guanajuato; número de elementos asignados a Coahuila en un periodo de diez años.¹² Lo que a todas luces es sorprendente es que en primera instancia estas instituciones hubiesen negado el acceso a esa información clasificándola como reservada.

La regla de que la estadística es pública, sin embargo, tiene algunas excepciones bien fundamentadas. La resolución 111/03 confirmó como reservada la información de la SEDENA con respecto al número de regimientos de caballería, batallones, artillería, entre otros, por considerar que esa información era de carácter táctico y estratégico.¹³

b) Información difundida por la propia institución

El IFAI ha establecido que información similar o con las mismas características que ha sido difundida por las instituciones en boletines de prensa o en entrevistas en medios de comunicación

¹¹ Criterios y Resoluciones del IFAI, *Op.cit.*

¹² *Ibidem.* p. 10.

¹³ *Ibidem.* p. 13.

debe ser pública. La resolución 1600/08 es un buen ejemplo de este criterio, pues la PGR manifestó que era información reservada la relativa a homicidios relacionados con el narcotráfico. Sin embargo, el IFAI localizó boletines de prensa en los cuales la PGR se refería al número de homicidios por narcotráfico. El IFAI revocó la clasificación y ordenó la entrega de la información solicitada. Lo mismo sucedió en el recurso 2366/05, en donde la SEDENA clasificó como reservada la información relativa a la capacidad de disparo de las armas utilizadas en la operación a “Fuego Real”, pues estimó que dar a conocer las características de su armamento vulnera su capacidad operativa y logística. A pesar de esa declaración, el IFAI revocó dicha respuesta pues dicha dependencia publica en su propia página de Internet información sobre el armamento que utiliza.¹⁴

c) Averiguaciones previas

Existe un importante número de resoluciones en este ámbito, lo cual sólo habla de la opacidad que existe en el funcionamiento del sistema de procuración e impartición de justicia en México. El criterio general del IFAI, de acuerdo con la normatividad existente en la materia, ha sido que las averiguaciones previas son información reservada cuando están en proceso de integración o en archivo de reserva. Si el MP ejerce acción penal o el juez dicta sentencia, la averiguación previa debe ser pública.¹⁵

Son palmarias las razones por las que una averiguación en proceso de integración no pueda ser pública. Es en esa fase cuando el MP está en proceso de determinar el cuerpo del delito y detectar a un presunto responsable. Sin embargo, la práctica de las procuradurías es que, cuando estima que ya no hay nada que hacer y a pesar de ello no puede consignar el caso ante un juez, envía la averiguación previa al archivo de reserva. Ello no significa que va a seguir investigando, sino que va a esperar a que transcurra el tiempo en el que prescribe el delito para enviar la averiguación previa al archivo definitivo. En este sentido, la averiguación previa en archivo de reserva debería ser pública, pues, en la práctica, ello no está inhibiendo la posibilidad de esclarecer los hechos delictivos. Para que ello suceda parece que debe existir una reforma legal al Artículo 14, fracción III de la LFTAIPG. El IFAI está atado de manos.

¹⁴ *Ibidem*. pp. 11-14.

¹⁵ *Ibidem*. p. 19.

d) Información clasificada como reservada

Las siguientes tablas muestran el tipo de información que el IFAI ha estimado que debe mantenerse como reservada en cada una de las instituciones durante el 2008.

1 Procuraduría General de la República

Tabla 4

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI durante el 2008 en los que la Procuraduría General de la República es la autoridad obligada.

| Procuraduría General de la República. 2008 | |
|---|--|
| No. de Recursos de Revisión | 194 |
| Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta la PGR | 19 |
| Tipo de información denegada* | <ul style="list-style-type: none">a) Antecedentes penales por incompetencia.b) Dictámenes emitidos durante una averiguación previa: dictámenes médicos o indagatorias sobre cuentas bancarias.c) Estado que guarda una A.P.: reserva, N.E.A.P. ó consignación.d) Copia simples o versiones electrónicas de averiguaciones previas.e) No. de delitos denunciados en contra de militares, debido a que la PGR no cuenta con ese tipo de información (si los denuncian como civiles).f) Total de armas decomisadas. Se niega la información por incompetencia. |

g) Documentos en posesión de la PGR en el que aparezca el nombre del solicitante.

* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: 4241, 3925, 4078, 242, 4728, 1097, 329, 1563, 1562, 1624, 1765, 2748, 2747, 1080, 2976, 4031, 3049, 5190, 4940.

Fuente estadística del IFAI.

2 Policía Federal

Tabla 5

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI durante el 2008 en los que la Policía Federal es la autoridad obligada.

Policía Federal. 2008

| | |
|---|--|
| No. de Recursos de Revisión | 83 |
| Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta de negativa de la Policía Federal | 4 |
| Tipo de información denegada* | <ul style="list-style-type: none">- Incompetencia: justificación de una disminución en el sueldo de la solicitante, funcionaria de la dependencia.- Información clasificada: versión pública del documento que da soporte oficial a la designación de un suboficial en Sinaloa.- Inexistente: Documentos en los que se notifica el cese de un Policía Federal de Caminos durante 1993, y la justificación del mismo.- Reservada: número de unidades vehiculares que resguardan la ruta Manzanillo-D.F. Y cuantas unidades están en servicio y cuantas no. |
| <p>* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: no. 3742,no.3055,no.1798, no. 3878</p> | |

Fuente estadística del IFAI.

3 Secretaría de Seguridad Pública

Tabla 6

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI entre 2006 y 2009 en los que la Secretaría de Seguridad Pública es la autoridad obligada y confirma la negativa de entregar información

| Secretaría de Seguridad Pública. 2006-2009 | |
|---|---|
| No. De Recursos de Revisión | 306 |
| Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta de la SSP | 36 |
| Tipo de información denegada | <ul style="list-style-type: none">a) Información sobre las sanciones y aplicación de las mismas por infracciones al Servicio Civil de Carrera. No hay dependencias que procesen esa información.b) Incompetencia: información sobre el internado y disciplina militar de la PFP; delitos de violación cometidos en un estado; documentos relacionados con A.P.; cómo obtener libertad anticipada, y expedientes de Menores Infractores.c) Información sobre el accidente donde murió Juan Camilo Mouriño.d) Facturas del equipo utilizado por elementos de la SSP.e) Información personal sobre funcionarios de la SSP.f) Recursos y uso de los mismos destinados a la Conferencia Nacional de Gobernadores.g) Porcentaje del presupuesto que se ha gastado en operativos contra el narcotráfico.h) Convenios de colaboración con otras instituciones. |

- i) No. de placas, marca y modelo de autos accidentados durante el 2007.
- j) Copia de exámenes de confianza aplicados a funcionarios de la SSP.
- k) Los policías que participaron en el operativo de Atenco en el 2006.
- l) Descripción de artículos decomisados.
- m) Información personal y de identificación de todos los internos de todos los centros penitenciarios del país.

* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: 4201, 4420, 2063, 1114, 663, 502, 643, 655, 641, 1400,

4 Secretaría de la Defensa Nacional

Tabla 7

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI durante el 2008 en los que la Secretaría de Defensa Nacional es la autoridad obligada.

| Secretaría de la Defensa Nacional. 2008 | |
|---|---|
| No. de Recursos de Revisión | 90 |
| Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta de la SEDENA | 28 |
| Tipo de información denegada* | Clasificada: Inventario de armas y equipo militar a disposición del ejército, militares que han muerto de sida a la fecha, participación de la SEDENA en operativos de fiestas patrias y detalles y costos. También bitácoras o información sobre el movimiento zapatista en Chiapas y la participación de la SEDENA. Funcionamiento y organización de la segunda inteligencia del Estado Mayor Presidencial. |

No existente: Estadísticas en Excel sobre las solicitudes de información vía el IFAI que ha recibido esta dependencia, clasificada. Copias de contratos con periódicos.

* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: 4187, 63, 59, 4758, 360, 323, 1363,4774, 4394.

Fuente estadística del: IFAI

2. Transparencia focalizada en las instituciones federales de seguridad y persecución criminal

El muy difícil evaluar la utilidad, pertinencia y grado de relevancia de las miles de solicitudes de información que se han presentado a las dependencias objeto de nuestro estudio. Los ciudadanos, las asociaciones civiles y los medios de comunicación solicitan información con distintos propósitos y utilizan esa información de diversas maneras. Está claro que el derecho de acceso a la información debe ser tan amplio como sea posible y su ejercicio no debe estar condicionado a ningún tipo de justificación.¹⁶

Aunque, uno de los subproductos posibles que debe traer consigo la transparencia gubernamental, es fomentar un debate público más sustancial, constructivo e informado en materia de seguridad y procuración de justicia, las instituciones que se encargan de estas funciones deberían procurar sistematizar y hacer pública la información clave que permita a la sociedad entender sus tareas sustantivas y evaluarlas a partir de dichos principios. Como en pocas áreas del quehacer del Estado, en el ámbito de la seguridad pública prevalece una profunda confusión en el debate público y en la sociedad respecto de cuál es el propósito de las acciones gubernamentales; qué resultados se pueden esperar y en cuánto tiempo.

¹⁶ Sobre los posibles efectos negativos de una “excesiva” transparencia, véase: Gerring, J y Thacker, S.C., “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, 34(2), 2004, pp. 295–330. Lo cierto es que cuando está iniciando un proceso de acceso a la información gubernamental, después de muchas décadas de secretismo y obscurantismo, es importante dejar que este proceso se fortalezca y dé frutos, antes de discutir si la transparencia es “excesiva”. En México estamos lejos de que ello suceda, por lo menos en el ámbito de las instituciones de seguridad y persecución criminal.

En este apartado no pretendo desarrollar un catálogo de información que podría ayudar a tomar decisiones a los ciudadanos; tampoco pretendo ser exhaustiva en todo ello que sería útil que las instituciones difundirán. Mi objetivo es mucho más modesto. Por un lado, pretendo generar algunos criterios y parámetros de medición respecto al quehacer de esas instituciones en el ámbito del combate al crimen organizado; intento, por otra parte, analizar los aspectos clave que las reformas a dichas instituciones tendrían que contemplar para reconstruir su fortaleza y legitimidad en un contexto democrático. En ambos casos señalo el tipo de información que permitiría a los ciudadanos evaluar la idoneidad, relevancia, pertinencia y grado de impacto de las acciones y políticas de estas instituciones en ambos ámbitos. Destaco, asimismo, qué tipo de datos no permitirían llevar a cabo dicha evaluación y que generan confusión en el debate público.

2.1. Crimen vs. Reformas institucionales

El gobierno federal, principalmente desde la administración del presidente Felipe Calderón, ha impulsado dos tipos de estrategias para reconstruir los cimientos de la autoridad del Estado frente al crimen. Por un lado, se han llevado a cabo diversas estrategias de distinto tipo para frenar el crimen organizado, para detener y procesar a los presuntos responsables y para restablecer la paz en las comunidades más afectadas por este tipo de delincuencia¹⁷ y, por el otro, se han puesto en marcha reformas institucionales, principalmente en el ámbito de la SSP, para fortalecer la Policía Federal, los sistemas de inteligencia criminal y la capacidad técnica y profesional de las instituciones encargadas de hacer frente a la delincuencia organizada. En este sentido, un primer elemento básico de una estrategia de transparencia focalizada debe separar en dos bloques distintos la información y datos que deben ser públicos para que el ciudadano evalúe los éxitos y fracasos de ambos tipos de actividades.

¹⁷ Las estrategias de inteligencia y la ruta crítica de las acciones del gobierno de Calderón por su naturaleza no son públicas. Lo que se puede apreciar, desde la mirada del ciudadano común y corriente, es que en este sexenio se han desplegado en muchas zonas del país, a miles de elementos uniformados, de la Policias Federales y del Ejército, se han detenido y puestos a disposición del MP a muchas personas, se ha dificultado el traslado de droga dentro del territorio nacional, se han confiscado armas, droga e instrumentos para el crimen, entre otros.

Esta distinción es relevante por varias razones. La primera tiene que ver con que los resultados esperados son distintos, en un caso se busca controlar o limitar la actividad criminal y, la otra, con la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones. No diferenciar ambas actividades puede sabotear los procesos de reforma institucional. Ello es así pues, dada la magnitud del problema en términos de crimen organizado, es posible que se intente evaluar el éxito de la reforma policial en función del éxito en el combate al crimen organizado, lo cual sería simplemente absurdo. Una reforma policial o institucional de gran calado, tomará varios años para ver sus resultados en el combate al crimen organizado. Si es posible, con todo, que se vean algunos resultados en el mediano plazo que estén vinculados con otros factores clave, como confianza ciudadana, servicio civil de carrera, capacitación, etc. Es importante, por lo tanto, ir acompañando y monitoreando el proceso de reforma paso por paso y diferenciarlo del combate al crimen organizado.

Distinguir el combate a la delincuencia de las reformas institucionales, finalmente, es importante también en términos del Artículo 13 de la LFTAIPG. En mi opinión, las causales por las que se puede reservar la información tienen que ver más con el primer rubro que con lo segundo: la posibilidad de que la información difundida pueda comprometer “la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional” o que pudiera causar “serio perjuicio a la prevención y persecución de los delitos” tienen que ver con las capacidades estratégicas, técnicas o de gestión de las instituciones involucradas para detectar y consignar a los transgresores de la ley. Una reforma institucional, en cambio, nada tiene que ver con los riesgos a los que se refiere el Artículo 13 de la LFTAIPG. Tales reformas se relacionan con las políticas de fortalecimiento y mejora de tales instituciones. El acceso a la información de las acciones emprendidas en esta dirección, por tanto, debería ser bastante amplio.

2.2. Información que permitiría evaluar las acciones de las instituciones de seguridad y persecución criminal en materia de lucha contra el crimen organizado

El crimen organizado se denomina así pues, a diferencia del crimen ordinario; quienes los cometen cuentan con una amplia red de personas y organizaciones involucradas: desde gatilleros y vendedores de droga o de armas, hasta funcionarios públicos que les brindan protección; empresas que lavan el dinero y agentes

financieros que les ayudan a hacer transacciones monetarias en cualquier parte del mundo. Desarticular una organización criminal, por ende, requiere de un conjunto de acciones en distintos ámbitos con miras a romper las redes de complicidad y las estrategias de operación que permiten a la organización funcionar y obtener grandes utilidades.

Teniendo ello en cuenta, una forma de evaluar las acciones de las instituciones objeto de estudio en el combate al crimen organizado es desde el análisis del posible grado de impacto que determinada acción en específico puede tener en la desarticulación de una organización criminal. El grado de impacto es mayor cuanto más rompa con la vinculación o vasos comunicantes que tiene la organización criminal con las instituciones públicas y privadas que le permiten funcionar. Por ejemplo, detener y consignar a los asesinos de la organización tiene un grado menor de impacto que detectar y consignar a policías que trabajan para la misma. Así ocurre porque mientras los gatilleros no tienen vínculos con las instituciones del Estado y son bastante reemplazables para la organización, los policías, en cambio, sí tienen esas relaciones, por lo tanto, su función es más importante en términos estratégicos para la organización (proporcionan información, sabotean las estrategias del Estado, debilitan la capacidad institucional, etc.).

En el mismo sentido, detectar y consignar a policías municipales vinculados con el crimen organizado tiene un grado menor de impacto que desarticular una red de protección a los criminales por parte de altos funcionarios de la SIEDO y la SSP, como ocurrió en la denominada Operación Limpieza.¹⁸ El tipo de protección, la calidad de la información proporcionada y la capacidad de sabotear las estrategias del Estado por parte de altos funcionarios de la PGR y la SSP es mucho mayor que la que puede tener un policía municipal. La posibilidad de que la organización criminal reemplace de forma inmediata a un alto funcionario, además, es mucho menor que en el caso de un policía municipal.

Una estrategia de transparencia focalizada por parte de las instituciones objeto de estudio debería estar organizada en función de datos agregados que permitieran a los ciudadanos, académicos, organizaciones civiles y medios de comunicación, evaluar el impacto

¹⁸ Como ampliamente divulgó la prensa y los medios de comunicación, la Operación Limpieza estuvo a cargo de la PGR, y se llevó a cabo durante el segundo semestre del 2008. El objetivo de la misma fue depurar de la infiltración del crimen organizado a la PGR y a la SSP. Como resultado de la misma, se consignaron 25 altos funcionarios de ambas instituciones.

que tienen sus distintas acciones en la desarticulación de las organizaciones criminales. No basta, por lo tanto, con dar a conocer el número de detenciones y consignaciones; es necesario, además, especificar la relevancia de esas acciones. Ello implica sistematizar la información en determinadas categorías que permitan saber: 1) tipo de persona que se detiene y consigna (gatilleros, vendedores de droga, policías municipales, agentes el MP, soldados, generales, policías federales, altos funcionarios públicos, socios de una empresa, etc.) y 2) delito que se les imputa (venta de droga, homicidio, delitos relacionados con alguna forma de corrupción, lavado de dinero, etc.). No se tiene que revelar el nombre y apellido de los detenidos. Basta con los números agregados para poder evaluar la relevancia e impacto de las detenciones y consignaciones efectuadas.

Cabe destacar, por otra parte, que droga, armas, cartuchos o bienes decomisados no necesariamente nos indican que el Estado está siendo capaz de debilitar a las organizaciones criminales. Hay que tomar en cuenta que mientras esas organizaciones delictivas puedan obtener grandes utilidades y puedan lavar su dinero en la economía formal, también podrán volver a producir droga, comparar armas o volver a adquirir los bienes decomisados. Si bien los decomisos son necesarios como parte de una estrategia contra el crimen organizado, también es cierto que por sí mismos, esos decomisos no pueden ser un parámetro de medición de éxito.

Los datos agregados de número de personas detenidas como medición de éxito de las acciones del Ejército o de la PF, asimismo, puede ser un indicador perverso. Detener por detener, sin pruebas o elementos que apunten a la probable responsabilidad del detenido, genera arbitrariedad e inseguridad en los ciudadanos. Es necesario, por tanto, diferenciar el número de detenciones del número de consignaciones. Es lo último lo que cuenta.

Evaluar el desempeño de la PGR el número total de averiguaciones previas iniciadas y consignadas en términos absolutos tampoco es un indicador acertado. Cualquier sistema de persecución criminal tiene una capacidad limitada para resolver exitosamente asuntos. En consecuencia, lo que se puede esperar de estas instituciones es que destinen sus recursos humanos y materiales a los casos más relevantes en términos de la actividad criminal. Si de lo que se trata es de medir su desempeño en función del número total de averiguaciones previas consignadas, lo que se incentiva es que los ministerios públicos se dediquen a resolver los

casos más sencillos pues ello les permite consignar más asuntos. Una investigación criminal exitosa en lavado de dinero puede tomar varios años, mientras que consignar a un vendedor de droga se realiza con mucho más facilidad y prontitud. Un caso exitoso de lavado de dinero, asimismo, debilita con mucho más penetración a la organización criminal que un caso de vendedor de droga al menudeo.

La cantidad de averiguaciones previas consignadas como indicador de buen desempeño, por lo tanto, puede inhibir la persecución de los delitos que mayor impacto tendrían en la desarticulación de las organizaciones criminales que operan en el país.

En suma, para evaluar hasta qué punto las acciones de las instituciones objeto de estudio están debilitando a las organizaciones criminales, es preciso determinar el grado en que tales acciones rompen los vínculos que requieren dichas organizaciones con la economía formal y las instituciones públicas y privadas. Para ello, un criterio básico de evaluación es conocer los datos agregados respecto de personas consignadas, tipo de delito y características de las mismas. En la medida en que las instituciones objeto de estudio desarrollen capacidades de inteligencia criminal para detectar no sólo a los últimos eslabones de la cadena delictiva (gatilleros y policías municipales) sino a los que comandan la organización y a sus cómplices en el sector formal, mejores resultados podrán generar en este frente.

2.3. Reformas y fortaleza institucionales

Uno de los graves problemas de las instituciones de seguridad y persecución criminal es su debilidad. Nuestras instituciones de policía, procuración e impartición de justicia se concibieron y desarrollaron en un país que tenía dos características: 1) un sistema político autoritario y 2) baja incidencia delictiva. Ello incentivo lo que denomino un modelo de persecución autoritario en donde los casos penales se resolvían en tres fases: 1) la policía obtenía información para armar la acusación intimidando y coaccionando al testigos y presuntos responsables; 2) el Ministerio Público le daba “forma legal” a la ilegalidad, a través de integrar a un expediente, denominado averiguación previa, un conjunto de diligencias que en el fondo eran irrelevantes pero servían para simular que se había “investigado el delito”, y 3) el juez era un simple ratificador de la acusación del MP; no ejercía ningún tipo de control a la arbitrariedad

en el proceso de investigación, ni tampoco era un árbitro imparcial entre acusado y acusador.¹⁹

La baja incidencia delictiva, aunada a la enorme concentración de poder, hacía que no fuese necesario contar con instituciones de investigación y persecución profesionales y robustas. El sistema no desarrolló potenciales ni capacidades para resolver y atender delitos complejos.

En ese contexto, desde 1983 comienza a aumentar la incidencia delictiva en el país. No sólo se empezaron a cometer más crímenes, sino que éstos se complejizaron. El crimen organizado creció y creció y no contábamos con las instituciones capaces de hacerle frente.²⁰

Más de tres décadas después no poseemos aún las policías y procuradurías que requeriría un Estado democrático. Las reformas más serias para generar capacidades de inteligencia criminal y policías efectivos, sin duda, la ha puesto en marcha el gobierno de Calderón. Está pendiente aún la reforma a la procuración de justicia. Sin embargo, en los siguientes años tendrá que suceder, gracias a la reforma constitucional de 2008 en materia de juicios orales. Con todo, cualquiera de estas reformas tomará varios años para consolidarse y es fácil que se pierda su continuidad con el inicio de un nuevo sexenio. Por lo anterior, parece de especial relevancia generar información pública que permita entender los avances de estas reformas a lo largo del tiempo.

En mi opinión, el corazón de cualquier reforma a estas instituciones pasa por la calidad de los recursos humanos y por la implantación de una nueva “cultura” institucional; es decir, por abandonar de raíz el modelo de persecución autoritaria y sustituirlo por uno de corte democrático, en donde policías y los MP actúen sujetos a la Constitución y las leyes, respetando los derechos constitucionales de víctimas y acusados.

Para entender si este proceso está sucediendo y en qué dimensión, la siguiente información es crucial:

a) Proceso de depuración de las instituciones

Un primer paso clave para el éxito de cualquier reforma en este ámbito consiste en depurarla de sus elementos nocivos e inefficientes. Tenemos que tener la certeza de que todos los trabajan

¹⁹ Véase mi trabajo “El Ministerio Público desde adentro...”, *op. cit.*, pp. 5-7.

²⁰ Véase mi trabajo “Ineficacia y arbitrariedad”, *op. cit.*, pp. 7-10.

en esas instituciones no forman parte del crimen organizado. En este sentido, sería útil conocer y difundir las cifras de policías, ministerios públicos u otro tipo de funcionario que haya sido retirado, despedido o procesado. También sería importante dar a conocer el número de funcionarios a los que se les ha aplicado los controles de confianza y, además, los resultados del mismo en números agregados. Para darnos una idea de lo que significa un verdadero proceso de depuración de corporaciones policiales, en el caso de Colombia, por ejemplo, entre 1995 y 2001 se despidieron 8,500 uniformados de distintos rangos, lo que equivalía a 12% de los miembros de la corporación. En el caso de la Policía Federal mexicana no tenemos ninguna noción de qué ha pasado en este ámbito.

b) Criterios de selección y capacitación de los nuevos funcionarios contratados

Es importante tener la certeza de que las nuevas contrataciones se han hecho correctamente, desde el número, el perfil, hasta los criterios para determinar la confiabilidad de los nuevos elementos. Sería importante, asimismo, saber cómo se les está capacitando; por cuánto tiempo; cómo se determina si la capacitación es exitosa; cuál es el programa de capacitación. Todos estos elementos no se han manifestado públicamente.

c) Controles de arbitrariedad y corrupción

Ambos temas son centrales para que las reformas a la Policía Federal y a la PGR, en su momento, sean exitosas. Si con tales reformas no se logra implantar un modelo de persecución criminal propio de una democracia, la debilidad de las instituciones seguirá prevaleciendo. Cuando forma parte del trabajo de la policía o del MP, golpear, intimidar, detener arbitrariamente, fabricar evidencia, etcétera, no sólo se están violando los derechos de los ciudadanos, sino además se merma la disciplina interna que debe existir al interior de estas instituciones. La arbitrariedad como forma de trabajo, también, acentúa la desconfianza de los ciudadanos hacia estas instituciones.

En este sentido, los datos agregados de cuántos policías o de los MP han sido sancionados por abusos o corrupción, así como la información específica sobre casos emblemáticos, resulta de especial relevancia para el éxito de cualquier reforma en este ámbito.

Conclusiones

La transparencia y acceso a la información, tratándose les instituciones de seguridad y persecución criminal, debe encontrar un balance correcto entre la información que debe ser pública y la que, por razones de las funciones que realizan, debe ser reservada para no arriesgar su capacidad de respuesta frente al crimen. En México, el marco normativo en la materia, en el caso del gobierno federal, es extraordinariamente vago y genérico. Dicha indeterminación normativa ha hecho que sean los órganos aplicadores de la ley los que vayan definiendo, a través de un proceso casuístico, las fronteras entre lo público y lo reservado en cuanto a la información de las instituciones de seguridad y persecución criminal.

Los datos indican que, a pesar de la generalidad del marco normativo, las instituciones objeto de este estudio no han llevado a cabo políticas sistemáticas de obscurantismo y negación de la información que solicitan los ciudadanos, o bien, que los ciudadanos, ante las negativas de información, no acuden al IFAI. Lo que si sabemos es que los recursos de revisión que llegan al IFAI en estas materias son una proporción mínima respecto del total de solicitudes de información que reciben las dependencias. El papel del IFAI, en este sentido, ha sido más puntual; así se ha generando un acceso a la información más profundo y, al mismo tiempo, se están moviendo, poco a poco, las fronteras entre lo público y lo secreto en materia de seguridad federal. Las resistencias de las dependencias federales de seguridad y persecución criminal han tenido que ver con temas específicos.

Ahora bien, si lo que se quiere es lograr que la transparencia en cuestiones de seguridad fomente un debate público más abierto, sólido, constructivo e informado en la materia, sería muy útil que las instituciones encargadas de estas funciones procuraran sistematizar y hacer pública la información clave para que la sociedad entienda sus tareas sustantivas y tenga elementos para evaluarlas. Este trabajo propone algunos criterios y parámetros de medición respecto del quehacer de las instituciones de seguridad y persecución criminal federal en dos ámbitos: combate al crimen organizado y reformas de las instituciones.

Sobre el combate al crimen organizado, este trabajo propone que el criterio básico para medir los resultados de las acciones emprendidas tenga como eje rector el posible grado de

impacto que determinada acción, en específico, puede tener en la desarticulación de una organización criminal. El grado de impacto será mayor cuánto más rompa los vínculos o vasos comunicantes que tiene la organización con las instituciones públicas y privadas. Sin esos vasos comunicantes simplemente la organización no podría funcionar. Una estrategia de transparencia focalizada, por parte de todas las instituciones de seguridad y persecución criminal, debería hacer pública la información estadística que permitiera a los ciudadanos, organizaciones civiles y medios de comunicación llevar a cabo este tipo de evaluaciones.

Por lo que respecta a las reformas y fortalezas institucionales se propone que la evaluación a dichas reformas se centre en dos aspectos: 1) la calidad de recursos humanos y 2) la implantación de una nueva cultura institucional que rompa de raíz con el modelo de persecución criminal autoritario. Para que los ciudadanos puedan determinar si ello está sucediendo o no y en qué dimensión, se tendría que hacer sistematizar y hacer pública información en tres aspectos: proceso de depuración de las instituciones, criterios de selección y capacitación de los nuevos funcionarios y procesos y resultados de los controles a la arbitrariedad y la corrupción.

Sé que lo que se propone aquí es muy ambicioso, sobre todo cuando se toma en cuenta el punto de partida del que iniciamos. Hace apenas cuatro años que el IFAI comenzó a garantizar el acceso a los datos estadísticos más básicos de estas instituciones que las dependencias habían clasificado como reservados. A pesar de tal insipiecia, contar con algunos parámetros de medición como los que se proponen y la información estadística para aplicar dichos parámetros a acciones gubernamentales, en específico, tendría un efecto positivo en la calidad del debate público; en el reconocimiento y valoración colectiva de lo que el gobierno está haciendo; en generar visiones compartidas y de largo plazo en materia de seguridad; en garantizar la continuidad de las políticas y reformas que están dando resultados y, al final de cuentas, lograr restablecer la confianza, el respeto y la cooperación de los ciudadanos hacia las instituciones de seguridad y persecución criminal.

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES: POLÍTICA PÚBLICA PARA SU DESARROLLO

Irene Levy Mustri*

* Consejera y presidenta de Observatel A.C.



La Constitución política mexicana reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental de los particulares; la obligación correlativa que da vida a esta prerrogativa corresponde a las instituciones públicas cuyos funcionarios tienen el deber, no sólo de proporcionar la información que se les solicite con base en las leyes, sino también de transparentar diversos datos relacionados con sus desempeño.

Así, el derecho fundamental al acceso a la información y la transparencia, han alcanzado el rango de genuinas instituciones democráticas, en sí mismas, que están modificando la dinámica de interacción entre gobernantes y gobernados pues estas figuras permiten, entre otros aspectos, romper con la pasividad de la población respecto a la gestión de las instituciones del Estado y a éstas, profundizar en las inquietudes y comportamiento de los gobernados.

Algunos sectores de la economía nacional, más allá de las virtudes inmediatas de la transparencia, cuentan con un marco normativo que no incluye la prospectiva de lo deseable, además está lejos de regular la realidad actual. En este contexto, algunas actividades podrían verse beneficiadas con la adopción de la transparencia focalizada como política pública que, si bien no es un sustituto del marco jurídico, sí puede fungir como un paliativo o complemento parcial a la solución de problemáticas específicas y aportar a la construcción de resultados concretos.

Las telecomunicaciones son herramienta e insumo de las actividades educativas y sociales de todo Estado; son también un

motor fundamental en el desarrollo económico y democrático del país. Como revisaremos en este estudio, el marco jurídico que regula este sector en México, ha quedado atrás; ya no responde a las necesidades que demandan los diferentes actores –sociedad, usuarios, gobierno, empresas y organizaciones civiles–, debido a que el sector de las telecomunicaciones (incluidos los medios de radiodifusión) involucra a una industria que tanto económica como políticamente, ha tenido gran influencia en las decisiones y omisiones de las instituciones del Estado y gobierno mexicanos y, en ciertos temas, ha intentado mantener el *statu quo*, evitando más apertura, competencia y el traslado de mayor poder a los consumidores.

En el presente estudio analizamos el entorno jurídico del derecho de acceso a la información y la política de transparencia en el sector de las telecomunicaciones en México, y proponemos un marco referencial sobre los elementos y características de la política de transparencia focalizada. Evaluamos la necesidad, ventajas y riesgos de su implementación en el ramo de las telecomunicaciones y puntualizamos algunos problemas que se podrían presentar, debido las deficiencias existentes en el marco organizacional y regulatorio en dicho sector.

En el segundo apartado de este ensayo, denominado Marco conceptual y jurídico, primero, exponemos los marcos terminológico y jurídico relativos al acceso a la información y a la transparencia, y proponemos un marco conceptual respecto de la transparencia focalizada, destacando las diferencias entre las tres figuras.

Detallamos y analizamos, posteriormente, el marco regulatorio de la transparencia como política pública en México en el sector de las telecomunicaciones, destacando los preceptos que contienen: 1) los objetivos de cada ordenamiento estudiado; 2) la distribución de competencias, y 3) otras normas administrativas relevantes para nuestro análisis. Por último presentamos nuestras observaciones respecto de ese marco jurídico.

El incipiente análisis teórico que existe en nuestro país sobre la transparencia focalizada, nos exige que en el apartado “C” desarrollamos una teoría conceptual general sobre la política de transparencia focalizada, en la que proponemos los presupuestos necesarios para su diseño, los elementos que la componen y las características que deben guardar esos elementos para su correcta implementación. Concluimos con nuestra opinión sobre las ventajas

y riesgos de la aplicación de políticas públicas de transparencia focalizada en materia de telecomunicaciones. Y en el apartado “D” se incluyen las conclusiones finales y algunas propuestas puntuales que se desprenden del presente trabajo.

Aclaraciones pertinentes

Debemos señalar, primero, que debido a que la materia de telecomunicaciones es de ámbito federal, se prescindió del análisis de la legislación local en materia de transparencia y acceso a la información; segundo, es necesario puntualizar los alcances del concepto “telecomunicaciones”. Aunque en México, tradicionalmente, se ha hablado de telecomunicaciones y radiodifusión¹ como dos conceptos distintos y excluyentes, en realidad existe una relación de género a especie entre ambos términos. La razón de separarlos obedece a la conformación histórica del marco jurídico mexicano en la materia así como a resabios de índole tecnológico en los que no abundaremos. Baste decir que, para efectos del presente estudio, la palabra telecomunicaciones abarcará ambos conceptos: la radiodifusión y las telecomunicaciones en estricto sentido; es decir, utilizaremos el término telecomunicaciones en su concepción más amplia, salvo que se haga la aclaración de lo contrario.

Marco conceptual y jurídico

Como punto preliminar al desarrollo del presente apartado, se establecerá el marco conceptual de referencia sobre tres conceptos fundamentales: acceso a la información, transparencia y transparencia focalizada (en lo sucesivo “TF”).

Revisaremos, en lo general, la regulación existente respecto a la transparencia en el sector telecomunicaciones desde la Constitución; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; las leyes específicas de telecomunicaciones, y algunas disposiciones administrativas, destacando aquellos preceptos que flexibilizan o permiten la aplicación de políticas públicas orientadas a la divulgación de información con objetivos determinados, incluyendo la distribución de facultades entre las autoridades

¹ Este uso ya está cambiando, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la Controversia Constitucional 7/2009 admitió que el concepto de telecomunicaciones en su acepción amplia comprende a la radiodifusión.

reguladoras del sector telecomunicaciones. Posteriormente, expondremos las conclusiones analíticas que nos provoca la exposición referida.

Proporcionaremos, finalmente, como referencia algunos datos sobre el desempeño e interacción de los particulares con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo “SCT”) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo “Cofetel”) en el ejercicio del derecho de acceso a la información y el desempeño de dichos órganos en su obligación de transparencia.

1. Marco conceptual

Acceso a la información. Constituye el derecho de toda persona de solicitar y obtener, mediante procedimientos sencillos y expeditos, la información contenida en los documentos que el Estado, a través de sus instituciones,² genera, obtiene, adquiere, transforma o conserva, siempre que no haya sido clasificada como reservada o confidencial en los términos de la LFTAIPG. Cabe mencionar, sin embargo, que este concepto presenta sólo un enfoque del derecho a la información; otro de los ejes de definición del acceso a la información se vincula con los derechos de libertad: “en este marco, el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones.”³

Transparencia. Práctica o instrumentos que utilizan las organizaciones para hacer pública información o para abrir al público datos, mecanismos y procesos de la gestión y el desempeño gubernamental.⁴ La finalidad de la transparencia es la propia difusión de la información.

² Nos referimos a los Sujetos Obligados, tal y como están definidos en el artículo 3, fracción XIV de la LFTAIPG: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

³ Véase *Derecho a la Información. Transparencia y Rendición de Cuentas* de Abramovich, Victor, M.J. Añon, Christian Courtis. *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*. México, D.F. Fontamara, 2003, pp. 321–340.

⁴ Véase Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2008, p. 98.

Transparencia Focalizada. Proceso de identificación, sistematización y difusión de información relevante para el público. La transparencia focalizada busca ser un espacio de consulta útil para la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos y privados.⁵

Como se observa, el acceso a la información involucra necesariamente el impulso que realiza el particular a una autoridad pasiva, generadora o administradora de información. Mientras que la transparencia, si bien no funciona a petición del particular,⁶ su causa es la transparencia misma, es decir, no se procuran, aunque existen empíricamente, efectos distintos a los que entraña la difusión misma de la información; el proceso de transparencia termina al hacerla pública. La transparencia constituye un fin en sí misma y no un medio, aun cuando existen consecuencias positivas y negativas en el proceso tales como mayor conocimiento de la autoridad sobre las preocupaciones y comportamiento de la población, en algunos casos actúa como un desincentivo a la corrupción; pero también puede existir una tendencia a la opacidad como efecto negativo. Como vemos, las acciones que envuelven los dos primeros conceptos, el acceso a la información y la transparencia, representan un fin en sí mismas; el particular agota el proceso al obtener la información que solicita, y los Sujetos Obligados⁷ logran el objetivo al hacer públicos los datos y documentos a que están compelidos.

La política pública de la transparencia focalizada, sin embargo, involucra un mecanismo complejo e inteligente; la obtención y divulgación de la información es un medio y no un fin. Su objetivo es influir en la vida social y económica del país provocando que los particulares tomen decisiones razonadas y que los proveedores mejoren los bienes o servicios que proporcionan, agregando valor al proceso productivo. La finalidad principal no es difundir la información, sino lograr los efectos que se verificarán como consecuencia de esa divulgación, por lo que uno de los grandes temas que hay que definir para evaluar la conveniencia de la implementación de políticas de

⁵ *Ídem*

⁶ Aunque la autoridad puede tomar la decisión de dar a conocer cierta información de manera pública por tratarse de cuestiones incisivamente cuestionadas o solicitadas por los particulares.

⁷ Véase nota 2.

transparencia focalizada será, precisamente, el efecto que se quiere lograr con la difusión de la información.

La información: materia prima de la transparencia

Las tres figuras descritas en los párrafos anteriores, acceso a la información, transparencia y transparencia focalizada, se construyen con la misma materia prima: la información. En materia de telecomunicaciones, existen básicamente dos fuentes distintas de información; la que generan los particulares y que está relacionada con las actividades reguladas de dicho sector y la que proviene de las instituciones del Estado, siendo la fuente más prolífica y relevante en la materia que nos ocupa, la derivada de las dependencias y órganos del poder ejecutivo.

Por lo que hace a la información generada por los particulares, en el caso de las telecomunicaciones nos enfrentamos a dos problemas; primero, existe una natural resistencia de las empresas a proporcionar información a la autoridad sobre su contabilidad, convenios de interconexión, número y tipo de usuarios, entre otra; por otro lado, la autoridad no cuenta con suficientes facultades para constreñir a los operadores a proporcionar la información, y sancionarlos cuando dejan proveer la información. Aunado a lo anterior, enfrentamos otro problema en materia de información: una vez que los sujetos regulados, es decir los particulares destinatarios de la norma, entregan la información a la autoridad, no existen mecanismos jurídicos ni logísticos suficientes para verificar su veracidad.

Hay muchos incentivos para ocultar, tergiversar o alterar información. Véase por ejemplo, el caso de la obligación que tienen los prestadores de servicios de proporcionar información sobre fallas en sus respectivas redes, en el que reportar más fallas de las “permitidas” en el título de concesión y las normas administrativas podría desencadenar procedimientos de sanciones para el operador. Como es lógico, la información es también el insumo principal de la TF, por lo que es menester revisar ciertas facultades “sustantivas” y “adjetivas” de las autoridades en materia de telecomunicaciones, a fin de puntualizar aquellos temas en los que las atribuciones contenidas en el marco jurídico vigente, permitirían o limitarían la adopción de una política pública en materia de TF.

2. Conformación del marco jurídico mexicano en materia de acceso a la información y transparencia en el sector telecomunicaciones

Dentro de esta sección expondremos el marco jurídico que contiene los lineamientos y preceptos relativos a los derechos de acceso a la información y transparencia en el sector de las telecomunicaciones en nuestro país, y en la sección 3, realizaremos el análisis y observaciones sobre ese marco normativo. Es importante mencionar, que la figura de TF no se encuentra mencionada ni regulada en ningún ordenamiento; en esta sección, sin embargo, identificaremos los objetivos, facultades y disposiciones relevantes que pudieran servir de plataforma jurídica para el diseño y sustento de una política de TF.

Ordenamientos relevantes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo la “Constitución”).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo sucesivo “LFTAIPG” o la “Ley”), publicada en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo “DOF”) el 11 de junio de 2002
- Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo “IFAI” o “Instituto”), publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2002.
- Reglamento de la LFTAIPG, publicado en el DOF el 11 de junio de 2003.
- Reglamento Interior del IFAI, publicado en el DOF el 2 de mayo de 2007.
- La Ley Federal de Radio y Televisión (en lo sucesivo “LFRTV”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960.
- La Ley Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo “LFT”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (en lo sucesivo el “Programa”), publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2008.

2.1. Constitución Política, Ley e IFAI

En diciembre de 1977, el Artículo sexto constitucional incorporó el derecho a la información como un derecho fundamental de los individuos,⁸ y no fue sino hasta el 12 de junio cuando entró en vigor la la LFTAIPG, ley reglamentaria del artículo sexto constitucional mencionado.

2.1.1 Objetivos de la Ley

Tiene como propósito fundamental garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Adicionalmente, el Artículo 4 establece como objetivos específicos:

- *Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.*
- *Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.*
- *Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.*
- *Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.*

⁸ Al respecto, José Ramón Cossío D. explica que, como la adición del derecho a la información en 1977 formó parte de los preceptos modificados en materia política, durante varios años se estimó que debía comprenderse como una prerrogativa otorgada exclusivamente a los partidos políticos.

En 1996 se estableció un nuevo sentido cuando la Suprema Corte resolvió la solicitud hecha por el presidente de la República para que se investigaran los hechos acaecidos en el Vado de Aguas Blancas, Guerrero. El campo de interpretación consistió en darle el carácter de garantía social. Finalmente, en una serie de resoluciones dictadas en 1997, 1999 y 2000, se consideró como una garantía individual limitada por los intereses nacionales, los de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero. Véase Cossío D., José Ramón, “Transparencia y Estado de Derecho”, en *Más allá del Acceso a la Información*, México, Siglo XXI, 2008, p. 109.

- *Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.*
- *Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.*

2.1.2. Disposiciones relevantes de la Ley para nuestro estudio

La LFTAIPG establece un sistema de clasificación de información restrictivo en beneficio de la transparencia, es decir, define los casos en que la información será reservada y confidencial y no así aquellos en los que será pública. Este sistema permite aplicar el siguiente principio: “todo lo que no se encuentre clasificado como reservado o confidencial,⁹ debe entenderse como información pública”.

El Artículo 7 de la LFTAIPG, indica la información que los Sujetos Obligados deberán poner a disposición del público, entre otra, la relativa a su estructura orgánica; sus facultades; el directorio de sus servidores públicos y la remuneración que reciben; su domicilio; sus metas y objetivos; los servicios que ofrecen; trámites, requisitos y formatos; presupuesto asignado; resultados de auditorías; concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas y sus titulares; contrataciones que se hayan celebrado; marco normativo aplicable; mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público¹⁰ (las cursivas son de quien escribe).

En relación a la forma de divulgación de la información, el mismo Artículo establece que dicha información deberá publicarse de manera tal que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Como se observa, existe un sistema de “libertad de transparencia” contenido en la última parte del Artículo 7 citado, que otorga una “facultad amplia” a los Sujetos Obligados que les

⁹ Se define como confidencial, la información listada en los artículos 13, 14 y 18 de la LFTAIPG, entre otra, la que dañe la seguridad pública, la estabilidad financiera o económica del país; los secretos industriales y comerciales, las averiguaciones previas, los datos personales.

¹⁰ Esta última establecida en la fracción XVII del artículo 7 de la LFTAIPG: “Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público”.

permite dar a conocer, además de la información a que están obligados, todo tipo de información que consideren conveniente, siempre y cuando no tenga el carácter de reservada o confidencial.

Esta facultad, debe apreciarse como una ventana de oportunidad hacia la transparencia focalizada, pues proporciona un amplio margen facultativo para dar a conocer la información que se considere útil, sin más limitaciones que las impuestas por su propio marco jurídico, sobre todo la vinculada con las atribuciones para solicitar información a los sujetos regulados.

En relación al Instituto, encontramos que la LFTAIPG establece en su favor la facultad para requerir la información a los Sujetos Obligados, mas no para sancionarlos. Así que, en caso de considerar que algún servidor público ha cometido una infracción, deberá hacerla del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad.¹¹

Las resoluciones del Instituto, por otro lado, serán definitivas para las dependencias y entidades, no así para los particulares quienes podrán impugnarlas ante el Poder Judicial.¹²

2.2. Ley Federal de Radio y Televisión

Publicada en 1960, la LFRTV establece el régimen jurídico para otorgar concesiones y permisos en materia de radiodifusión; algunas normas técnicas del funcionamiento de las estaciones de radio y televisión, así como ciertas pautas en relación con los contenidos de la programación radiodifundida.

2.2.1. Objetivos de la LFRTV

Aunque no contiene un catálogo de objetivos, dispone que “la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público y que por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.”¹³

De igual manera, establece que:

la radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de

¹¹ Artículo 37, fracción X de la LFTAIPG.

¹² Artículo 59 de la LFTAIPG.

¹³ Artículo 4 de la LFRTV.

las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán: afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud, entre otras.¹⁴

2.2.2. Competencia y facultades establecidas en materia de radiodifusión

Distribuye las facultades en diversas dependencias, a continuación destacamos algunas atribuciones:

A la Secretaría de Gobernación:¹⁵

- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos.*
- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidos a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso formativo, entre otras.*

A la Secretaría de Educación Pública:¹⁶

- Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión.*
- Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico.*
- Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión, entre otras.*

¹⁴ Artículo 5 de la LFRTV.

¹⁵ Artículo 10 de la LFRTV.

¹⁶ Artículo 11 de la LFRTV.

A la Secretaría de Salud:¹⁷

- *Autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas.*
- *Autorizar la propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y de prevención o de curación de enfermedades.*
- *Promover y organizar la orientación social en favor de la salud del pueblo, entre otras.*

A la Cofetel:¹⁸

- *De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables.*¹⁹

2.3. Ley Federal de Telecomunicaciones

Se publica en junio de 1995 y regula las redes de telecomunicaciones; hace hincapié en la cobertura social; la rectoría del Estado; la promoción de la competencia y, por supuesto, la integración y facultades de la Cofetel como órgano desconcentrado de la SCT.²⁰

2.3.1. Objetivos de la LFT

Promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía

¹⁷ Artículo 12 de la LFRTV.

¹⁸ Artículo 9-A, fracción XVI de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

¹⁹ La SCJN resolvió, mediante la controversia constitucional 7/2009 presentada por la Cámara de Diputados contra el Reglamento Interior de la SCT publicado el 8 de enero de 2009, que todas las facultades en materia de radio y televisión correspondían a Cofetel y no a la SCT.

²⁰ La Comisión Federal de Telecomunicaciones se creó mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1996, por orden del decimoprimero transitorio de la LFT. Las reformas realizadas a la LFT del 11 de abril de 2006, sin embargo, reconocen la existencia de la Cofetel y establecen su conformación y facultades, entre otras cuestiones. De esta forma, se eleva la jerarquía del marco jurídico de dicho órgano desconcentrado al quedar regulada a nivel de ley y no sólo de decreto del Ejecutivo Federal.

nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.²¹

2.3.2. Competencia y facultades establecidas en la LFT

Existe un régimen de distribución de competencias entre la SCT y la Cofetel. En lo general, la Secretaría tiene atribuciones de decisión y la Cofetel, de opinión, aunque existen algunos casos que resuelve directamente el órgano desconcentrado.

La SCT, asimismo, está facultada para planear, formular y conducir las políticas y programas, así como para como regular el desarrollo de las telecomunicaciones. A esto debemos exceptuar del ámbito de las facultades de la SCT, por las razones expuestas en párrafos anteriores, el tema de la radiodifusión que ahora corresponde en su totalidad a la Cofetel.

2.4. Registros de telecomunicaciones y radiodifusión

Se relaciona estrechamente con el tema de transparencia destaca la existencia de los siguientes registros:

El Registro de Telecomunicaciones, que tiene carácter público²² y lleva la Cofetel. En este registro se deben inscribir, entre otros, los siguientes actos: títulos de concesión y permisos, servicios de valor agregado, las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones, convenios de interconexión, los criterios adoptados por el Pleno de la Comisión relacionados con la interpretación administrativa de las disposiciones aplicables, las estadísticas actualizadas de los servicios de telecomunicaciones, las sanciones que imponga la SCT y, tratándose de radiodifusión, las que imponga la Secretaría de Gobernación inclusive.

²¹ Artículo 7 de la LFT.

²² Por la característica de “público” nos referimos a que su consulta está abierta al público en general y no a los efectos de los actos registrados frente a los terceros. El Registro está previsto en los artículos 64 y 65 de la LFT.

El Registro de Radio y Televisión, que por mandato del Artículo 14 del Reglamento de la LFRTV en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión²³ debe llevar la SCT, pero en el contexto de la ya mencionada transmisión de las facultades de radiodifusión a la COFETEL, corresponde ahora la atribución y obligación a éste órgano. En este registro, como el mencionado en el numeral anterior, también deben incluirse los títulos de concesión y los permisos, la información sobre la transición tecnológica y los datos estadísticos de la radio y televisión.

Conforme al marco jurídico, la información contenida en ambos registros podrá consultarse por el público en general, salvo aquélla que, por sus propias características, se considere legalmente de carácter confidencial; dentro de ésta información se incluirá, por ejemplo, la que se refiere a las bandas de frecuencias de uso oficial. Incluso, se establece que se tendrá acceso en forma remota por vía electrónica a los mencionados registros, situación que, por lo que hace al registro de radiodifusión, ni siquiera se ha cumplido y, en el caso del de telecomunicaciones, el sistema es muy deficiente.

2.5. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012

El Programa tiene su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y se define como un “programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad.”²⁴

2.5.1. Objetivos del Programa

Está orientado, principalmente, al combate de la corrupción de los órganos de la Administración Pública Federal y a la necesidad de rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Establece seis

²³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2008, Primera Sección, p. 73.

objetivos, dentro de los que destaca, para efectos del presente estudio, el de “consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.”²⁵

En este objetivo se establece que la gobernabilidad democrática supone la existencia de políticas públicas y prácticas administrativas compatibles con los principios y valores de la democracia. Por ende el Programa considera necesario que las políticas de transparencia y de rendición de cuentas se extiendan y se arraiguen en las instituciones del Estado.

2.5.2. Competencia y facultades establecidas en el Programa

Su cumplimiento es obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como para la Procuraduría General de la República y las unidades de la presidencia de la República. Y respondiendo a su principal orientación en materia de corrupción y rendición de cuentas de los servidores públicos, designa a la Secretaría de la Función Pública como principal institución responsable de su implementación.

2.5.3. Disposiciones relevantes del Programa

Una de las líneas de acción que propone el Programa para lograr el objetivo citado consiste en identificar en los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, acciones de transparencia focalizada y estratégica, que faciliten la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos o privados.

Como indicador y unidad de medida del logro de cada objetivo tratado, establece que la publicación de información focalizada en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades de la administración pública federal que deberá completarse al 100% (*sic*)²⁶ antes de concluir el año 2012.

Cabe mencionar, que el Programa define la información focalizada “como aquella que contribuye a la toma de las decisiones

²⁵ Establecidos en el Programa como objetivo 1.

²⁶ Es imposible establecer una meta para que el 100% de información focalizada se encuentre en las páginas electrónicas de las dependencias, pues la información focalizada responde a un proceso continuo. En todo caso, si se requiere medir la información, debe ser conforme a un catálogo de temas específicos, de lo contrario es incongruente establecer una unidad de medida sobre un concepto abstracto.

de los ciudadanos respecto a bienes privados o públicos. Su publicación corrige asimetrías de información en los mercados y pueden llegar a ser herramientas de regulación”, y agrega que “se adoptarán criterios específicos que permitan la plena identificación de la información focalizada”.²⁷

2.6. Otras disposiciones administrativas

Existen diversos reglamentos, reglas, decretos, acuerdos, normas y planes técnicos en materia de telecomunicaciones que establecen objetivos y obligaciones específicas a los sujetos regulados en relación con la provisión de productos y servicios en el sector. En este caso, como en el de los actos administrativos individuales que trataremos en el siguiente párrafo, resulta indispensable guardar estricta legalidad y congruencia entre ellos, pues se ha visto que los sujetos regulados, –por lo que hace al cumplimiento de ciertas obligaciones de proporcionar información a las autoridades competentes– han sido muy combativos y renuentes; de manera más específica, en todo lo que se relaciona con la competencia, especialmente del sector de telecomunicaciones

Resulta importante mencionar, además de las disposiciones generales, la significación de la regulación individualizada, que se dicta a través de los diversos títulos habilitantes que expiden las autoridades competentes y de resoluciones que emite el Pleno de la Cofetel respecto de ciertos temas, como desacuerdos en materia de interconexión, imposición de sanciones. Los títulos de permiso, concesión y, en general todas los actos administrativos autorizantes, también integran el marco jurídico que determina las relaciones entre los sujetos regulados y la administración pública.

3. Observaciones sobre el marco jurídico analizado

De lo expuesto en el presente apartado, destacamos lo siguiente:

- La LFTAIPG otorga apertura a los Sujetos Obligados para divulgar la información pública que consideren conveniente, además de aquella a la que están obligados, pero no proporciona herramientas al IFAI para sancionarlos

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre, 2008, p. 81, Primera Sección.

directamente en caso de contravenir las disposiciones en materia de acceso a la información y transparencia.

- El IFAI tiene limitaciones en su relación con los Sujetos Obligados, así como en su “participación” en el mecanismo de divulgación de las dependencias o entidades, al no contar con ningún funcionario del Instituto que integre, bien las unidades de enlace, bien los comités de información.
- No existe congruencia en el sistema de división de facultades entre la SCT y la Cofetel. Como observamos, a pesar de que las telecomunicaciones concentran tanto a la radiodifusión como a los demás servicios; incluso la tendencia es a la convergencia entre todos ellos. La SCT conserva facultades de decisión en materia de telecomunicaciones y la Cofetel de opinión, y en materia de radiodifusión, la SCT no conservó ninguna facultad, después de las reformas a la LFT y LFRTV del 11 de abril de 2006, y la resolución de la SCJN a la controversia constitucional 7/2009. Lo anterior no sólo no tiene sentido teórico, sino que dificulta la unidad de criterios para el diseño e implementación de políticas públicas, incluyendo la de transparencia focalizada, ya que al encontrarse algunas facultades fragmentadas en diversas autoridades, se dificulta su realización.
- Las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión incluyen objetivos específicos que deben orientar el diseño de políticas públicas en telecomunicaciones. En consecuencia, se considera que las autoridades competentes poseen suficientes facultades para solicitar información relacionada con el cumplimiento de sus correspondientes objetivos que han de mostrar los sujetos regulados. Sin embargo, resultaría preferible agregar facultades específicas para solicitar y divulgar cierta información, así como las obligaciones correlativas de entrega a los sujetos regulados y la previsión de sanciones en caso de incumplirlas.
- Los registros de telecomunicaciones y de radio y televisión constituyen excelentes herramientas de transparencia aunque por desgracia no se han desarrollado como ordena la normatividad. Además de que los datos no se encuentran actualizados, la mayor parte de la información que debería

estar inscrita, no aparece. Lo anterior, pone en clara desventaja a usuarios y consumidores porque les impide el ejercicio cabal del derecho a la información, el cual entraña esta obligación correlativa de las autoridades consistente en ordenar, sistematizar, incluir y difundir la información a que obliga los ordenamientos antes descritos.

- Por otra parte, ambos registros –que deberían unificarse debido a la convergencia material y formal de su objeto– representan una excelente herramienta para implementar una política de TF en el sector, pues a través de ellos podrían publicarse, entre otros, datos como tarifas autorizadas, información estadística y mapas de cobertura, resultados de mediciones y verificaciones, análisis sobre los contenidos que se transmiten en los medios de radiodifusión y su apego a la normatividad, obligaciones de los operadores contenidas en sus títulos de concesión.
- El Programa contextualiza la materia de TF con énfasis en el problema de corrupción y rendición de cuentas, y no le confiere valor dentro de un esquema económico o productivo. Por lo que hace a la TF, observamos que el tratamiento en el Programa es incipiente y consideramos que no debe vincularse principalmente con el tema de corrupción.
- Respecto de los títulos autorizantes que expide el Ejecutivo Federal en materia de telecomunicaciones, sería conveniente que cumplan con tres características, en relación a la materia de transparencia focalizada:
 - a. Que su contenido esté alineado a las directrices trazadas en el sector de las telecomunicaciones, con el fin de que los sujetos regulados actúen hacia el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo: que se establezca la obligación de presentar a la autoridad competente, cierta información, de cierta forma, en cierto tiempo.
 - b. Que los títulos guarden uniformidad entre sí. Lo que evitará, por un lado, inequidad en el trato, y, por otro, asimetrías en el comportamiento que se encomendado cumplir a los sujetos regulados.

- c. Que cumplan con el requisito de legalidad. Las obligaciones y sanciones impuestas en los títulos deben fundamentarse en las leyes de la materia.

Consideramos como conclusión del presente apartado que cuanto se ha puesto en práctica en materia de transparencia en el sector de las telecomunicaciones, es aún más limitado de lo que permite el marco normativo; es deseable que se cuente con más herramientas jurídicas en materia de transparencia, lo cierto es que las vigentes son suficientes para alcanzar mayor grado de transparencia que el que tenemos en la actualidad e, incluso, iniciar el diseño y práctica de políticas públicas de transparencia focalizada.

En materia de transparencia focalizada advertimos que hasta el año 2011, el avance es incipiente en el sector telecomunicaciones, por no decir nulo. Si revisamos los sitios web de la SCT y Cofetel, vemos que incluso confunden transparencia con TF, se incluyen reportes e información que nada tiene que ver con una verdadera política de TF, en la que deberían incluirse temas como:

- Títulos habilitantes. Concesiones, permisos, autorizaciones y registros; estos deberían darse a conocer, no únicamente el documento como tal, sino desde una base de datos con información desagregada que incluya, por lo menos plazos de vigencia, objeto, servicios incluidos, obligaciones con los usuarios y con otros operadores; obligaciones con las autoridades, contraprestaciones, sanciones.
- Contratos “marco”. En los títulos de concesión en materia de telecomunicaciones, existe la obligación de registrar los convenios o contratos marco que celebran los operadores con los usuarios. En este punto sería pertinente publicar los convenios pero también presentar información práctica sobre los derechos de los usuarios y las obligaciones de los operadores.
- Tarifas. Tampoco funciona el registro de tarifas que lleva la Cofetel; no está actualizado y desde vía remota es difícil su consulta. Este punto nos parece básico para que los usuarios puedan tomar decisiones razonadas de consumo. Es necesario que Cofetel presente la información de manera sencilla y la transparente completa y actualizadamente, incluyendo todos los conceptos tarifarios que están registrados.
- En materia de programación de radiodifusión no sólo no hay

información, sino que no hay un control sobre si se cumple o no con la normatividad respectiva. No se trata de un tema de control y mucho menos de censura, simplemente de revisar que, por ejemplo, el tiempo que se dedica a espacios comerciales sea en la proporción que la norma permite.

- En relación a la interacción de las autoridades con las empresas reguladas, es necesario conocer información que se relaciona con el estado que guardan los trámites, los requerimientos, los incumplimientos y, en su caso, las sanciones que se han impuesto o cuáles procedimientos se han iniciado.

Estos son algunos de los rubros en los que podría implementarse políticas de TF, con base en el marco jurídico que analizamos, pues, como hemos visto, existen los objetivos y las facultades para hacerlo; acaso falta voluntad.

4. Algunas cifras en materia de transparencia en el sector telecomunicaciones

Hasta marzo de 2011, la SCT se encuentra dentro de las diez dependencias que mayor número de solicitudes de información ha recibido. Al respecto, el Instituto proporciona los siguientes datos:²⁸

| | Número de solicitudes de información (2003 al 10 de marzo, 2011) | Número de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia (2007 al 10 de marzo, 2011) |
|---|---|---|
| SCT | 17,283 | 638,270 |
| COFETEL | 4,850 | 348,600 |
| TELECOM | 1185 | 117,748 |
| TOTAL ENTES RELACIONADOS CON TELECOMUNICACIONES* | 23,318 | 1,104618 |
| TOTAL EN TODAS LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES | 638,283 | 38,288,420 |

*Los números relacionados con la SCT incluye, entre otros, materias tales como infraestructura y transportes.

²⁸ Fuente: IFAI: <http://www.ifai.org.mx/Gobierno/#estadisticas> (fecha de consulta 25 de noviembre, de 2009).

El estudio realizado en noviembre de 2006 a petición del IFAI, por la empresa AEQUUM Centro de Estudios Sobre Equidad y Desarrollo, A.C. denominado “Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”²⁹, por otro lado, nos proporciona la información que destacamos a continuación.

El documento realiza una evaluación exploratoria del uso económico de la Ley, en el sector de telecomunicaciones,³⁰ en el que se observó una mayor incidencia en las solicitudes de información relacionadas con los precios de los bienes y servicios públicos de telecomunicaciones, frente a los precios de los bienes y servicios adquiridos por las entidades y dependencias del sector público.

Se expone, asimismo, a partir de la muestra evaluada, que el porcentaje de información solicitada con impacto económico directo³¹ alcanza el 93.8%, mientras que en la muestra del total de dependencias y entidades de la APF, dicho porcentaje alcanzó el 57.3%. El hecho de que en porcentaje abrumador de solicitudes, la información en cuestión pueda tener un impacto económico directo, habla también de la importancia estratégica que tiene la información en el sector de las telecomunicaciones, donde su impacto tiene el potencial de revelarse en el corto plazo.

El estudio concluye que: la divulgación de la información con que cuentan los organismos y dependencias del sector público, genera diversos efectos económicos directos e indirectos que impactan los mercados de bienes y servicios, disminuyendo las barreras a la entrada, promoviendo la inversión, mejorando la certidumbre y reduciendo el riesgo de las inversiones, así como atenuando las asimetrías entre los competidores.

Todos los efectos señalados contribuyen a fomentar la sana competencia y la libre concurrencia, que propicia un funcionamiento más eficiente de los mercados para ofrecer bienes

²⁹ Estavillo Flores, María Elena, Leonardo Martínez Flores y Rebeca Escobar Briones, “Estudio sobre la Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia”, estudio elaborado para el Instituto Federal de Acceso a la Información, noviembre, 2006. Consultado en: IFAI. http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=estudio_ImpactoEconom.pdf (fecha de consulta, 15 de mayo, 2009).

³⁰ Se realizó aplicando la metodología de muestreo estadístico a una población de 1,071 solicitudes recibidas por la Cofetel en el lapso que abarcó de mayo de 2003 a mayo de 2006; se elaboró una matriz integrada por 97 solicitudes de la muestra obtenida aleatoriamente.

³¹ “Por tipo de impacto se entiende a si éste se da directa o indirectamente, o si en su caso, no hay un impacto económico evidente.” *Op. cit.*, nota 29, p. ii.

y servicios a menores precios, de mejor calidad y variedad. El proceso de competencia también promueve la innovación y mejora tecnológica. Todo ello redundan en beneficios de diversa índoles para el consumidor. Al poder obtener bienes y servicios a menores precios, los consumidores ven incrementado su nivel de bienestar aunque su ingreso permanezca constante.

Por otra parte, el acceso a la información pública también genera un proceso de vigilancia y retroalimentación de los particulares hacia la APF que disminuye la corrupción y promueve la eficiencia del sector público.

En el caso particular de las agencias reguladoras como lo es la Cofetel, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía, etc., este proceso beneficia la labor reguladora lo cual, indirectamente, también impacta de manera positiva los mercados, generando un ambiente propicio a la eficiencia que redundan en beneficios al consumidor.³²

Como se observa, la cultura del acceso a la información permea cada vez con mayor vigor en la población mexicana, sin embargo, sería conveniente contar con indicadores que permitan conocer, por ejemplo, el desempeño de la institución y los efectos prácticos en la población, pues no siempre se presenta el recurso correspondiente, cuando la consulta no satisface la inquietud del particular. Se sugiere, pues, que se elabore una pequeña estadística al usuario del sistema INFOMEX que evalúe su percepción sobre el proceso y la información. De esta forma, se agregarían indicadores desagregados por materia o dependencia, los cuales podrán arrojar datos concretos sobre la utilidad que recibe el particular y sus causas y efectos, más allá de la interposición del recurso de revisión que, en su caso, proceda.

Transparencia Focalizada: ¿Cómo puede influir directa e indirectamente la sistematización de la información en el marco de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones?

¿Resulta conveniente el desarrollo e implementación de una política pública de transparencia focalizada en el sector de telecomunicaciones?, ¿La sistematización, estructuración y

³² Estavillo Flores, María Elena, Leonardo Martínez Flores y Rebeca Escobar Briones, *op cit*, nota 29, p. 84.

publicidad de cierta información, redundará en la toma de decisiones razonadas en beneficio de los particulares y conllevará en el mejoramiento del nivel de los bienes y servicios de telecomunicaciones en nuestro país?; ¿la situación actual en el sector telecomunicaciones, justifica la intervención gubernamental que conlleva la implementación de procesos en materia de transparencia focalizada?

En un sector tan dinámico como el de las telecomunicaciones, no sólo el marco regulatorio vigente se ha vuelto anacrónico, sino que el sistema jurídico mexicano no responde a las necesidades de los diferentes actores involucrados. El régimen administrativo que tenemos es poco eficaz y eficiente; lejos de facilitar la concreción de objetivos con los menores recursos, duplica y en algunos casos triplica las “ventanillas”, las atribuciones. El ejemplo más claro en materia de telecomunicaciones, es el de las sanciones. Si un concesionario que presta un servicio al público lo hace de manera deficiente, entonces se abrirán diferentes frentes para tratar de corregir el hecho y, en su caso, aparece la sanción. La Cofetel deberá realizar una verificación para corroborar la irregularidad. Una vez realizada, el Pleno de éste órgano desconcentrado, en su caso, deberá, proponer –la propuesta no es vinculante– la imposición de sanciones a la SCT quien iniciaría, de considerarlo procedente, un largo procedimiento administrativo para tratar de imponer una sanción económica³³ que en la mayoría de las ocasiones no desincentiva la práctica irregular, pues los montos establecidos en las leyes son muy bajos.

Ahora bien, hasta este momento en el ejemplo planteado, la relación en el procedimiento administrativo se ha entablado entre las autoridades y el presunto infractor; el consumidor, por su parte, no está incluido en este proceso. La relación con el usuario se da con otra autoridad distinta, con la Procuraduría Federal del Consumidor quien, si lo considera conveniente, puede iniciar otro procedimiento administrativo distinto, en el que el objeto es el servicio o bien a que está obligado a prestar o entregar el operador correspondiente.³⁴ Estos procedimientos forman parte de un círculo

³³ Las sanciones económicas establecidas en el artículo 71 de la LFT van de los dos mil a los cien mil salarios mínimos. Si se considera que el salario mínimo diario en el Distrito Federal, la sanción mayor impuesta sería de seis millones de pesos.

³⁴ Al respecto es relevante mencionar la lucha por instituir en nuestro marco jurídico las acciones colectivas o “*class actions*” –como se conocen en el derecho anglosajón– que no son más que demandas colectivas que comparten el mismo objetivo, que recientemente se han incorporado y que constituye un evidente avance en la protección de los derechos de los consumidores.

negativo en el que, no obstante que el objetivo final debiera ser el mismo usuario o consumidor, éste se pierde de vista por la falta de “alineación” de los diferentes mecanismos.

En un entorno jurídico no propicio, por decir lo menos, para dirigir la gestión administrativa al beneficio del usuario, la política pública de TF, como veremos, podría resultar un mecanismo que rescate su objetivo y reformule el orden de los procesos. A continuación analizaremos el entorno conceptual de implementación de la TF como política pública.

1. Presupuestos para la adopción de políticas de TF

El panorama en el sector de las telecomunicaciones no es favorecedor para el consumidor. Mientras que las autoridades libran batallas jurídicas y mediáticas de poder con las empresas, la Suprema Corte³⁵ ha sido la instancia que ha tomado las grandes decisiones en el sector los últimos años: cuando en un país, es la máxima instancia del poder judicial la que toma las decisiones más importantes que son competencia y responsabilidad de otros poderes, significa que éstos han fallado.

Bajo este escenario, no hay forma de que el consumidor (televidente, usuario de telefonía, de Internet) se vea beneficiado. Debe modificarse el objetivo primordial, el “blanco” debe ser el usuario y por tanto la construcción de la política pública debe circundar alrededor de su beneficio. De lo contrario, no será posible, ni será congruente la aplicación de políticas de TF. El presupuesto elemental para estar en posibilidades de diseñar, elaborar y aplicar políticas públicas de TF, entonces, será la conformación de directrices en el sector telecomunicaciones que tengan como centro de equilibrio a los consumidores o usuarios. Por ejemplo, una política que intente estimular la competencia en el sector telecomunicaciones, debe estar precedida por un análisis de cómo dicha política beneficiaría a los consumidores; de esta forma, el contenido, objetivos y acciones concretas tendrán una causa eficiente y resultados planeados y esperados.

³⁵ Entre otras, la resolución sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en relación con las reformas a la LFT y LFRTV del 11 de abril de 2006; la controversia constitucional 7/2009 sobre la legalidad del Reglamento Interior de la SCT; la controversia constitucional 57/2010 sobre la legalidad del nombramiento de un comisionado de la Cofetel; la resolución –en trámite actualmente– sobre si procede o no declarar la suspensión de la resolución de la Cofetel en materia de tarifas de interconexión; la controversia constitucional en curso sobre el decreto publicado el 2 de septiembre de 2010 sobre el adelanto del apagón analógico.

Existe, adicionalmente, un presupuesto formal necesario para la aplicación del sistema de TF: un marco jurídico que lo permita. En materia de telecomunicaciones en nuestro país, a pesar de que se establecen algunos preceptos que podrían ser suficientes, se ha observado que los sujetos regulados se resisten a cumplir con las normas y acatar las decisiones de las autoridades competentes; de ahí que insistamos en sugerir primero, el establecimiento de un sistema de distribución de competencias unificado y funcional, evitando la llamada “doble ventanilla” de trámites y criterios que prevalecen hasta ahora y, en segundo término, fortalecer las atribuciones de las autoridades en su relación con las empresas del sector, con el objetivo de precisar aquellas facultades que se refieren a la elaboración y entrega de información, así como el régimen de sanciones, volviéndolo ejemplar y efectivo para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas.

2. Objeto de la TF; la información

La materia prima de la política de TF es la información; esta política provee de información faltante o conveniente a los involucrados en un sector específico de la economía o sociedad, con el fin de mejorar el proceso de elección de los consumidores, empleados, inversionistas y ciudadanos en general. Este cambio provoca, a su vez, que las organizaciones reduzcan sus riesgos y mejoren sus servicios, siempre que los consumidores utilicen esta información para seleccionar los productos o servicios y las empresas, por consecuencia, mejoren la calidad.³⁶

Información sencilla. Como ya advertimos, el ingrediente de la política de TF es la información, y su cualidad más importante debe ser la sencillez en su comprensión y en su consulta. Si la información no es accesible, o bien no es de sencilla comprensión para ciudadanos comunes, no será eficaz. Por lo tanto, es indispensable que la autoridad implementadora de las políticas públicas en materia de TF, estudie previamente la forma en que toman decisiones los grupos de consumidores a que se dirigirá cierta política pública de TF.

³⁶ Disponible en: www.transparencyproject.net/pages/faqs.html. Traducción libre (fecha de consulta 15 de mayo de 2009).

Información actualizada y veraz. De igual manera, la información que se dé a conocer debe ser vigente y mantenerse en continua actualización. Para tal efecto, además de la obvia participación de las empresas proveedoras de la información, el Estado debe crear sistemas de participación de los grupos interesados en información, así como expertos sin conflicto de interés que monitorean información relevante para comprobar su vigencia y su veracidad; por ejemplo observatorios ciudadanos, organizaciones civiles de la sociedad o asociaciones especializadas.

Información útil. La información divulgada debe ser útil para los particulares pero también para las propias empresas que proporcionaron la información; por esa razón, las empresas deben conocer cómo han reaccionado los consumidores a la implementación de cierta política de TF; la metodología y proceso diseñados deben permitir que las empresas “aprendan” también de la información de sus competidores y del razonamiento de la toma de decisiones de los consumidores como resultado de dicha política pública. Si las empresas observan, además, beneficios en transparentar su información, será más fácil y confiable su implementación.

En caso de que la información divulgada en una política de TF no cuente con las características mencionadas, podría traer consigo efectos contrarios a los perseguidos, resultando incluso peor aún que no contar con información disponible.

3. Sujetos ¿Quién debe definir e implementar las políticas de Transparencia Focalizada?

La respuesta es sencilla: el Estado a través de sus instituciones, aunque a nuestro parecer resulta compleja la decisión referente a cómo distribuir las facultades hacia el interior de las diversas dependencias, entidades, órganos gubernamentales u órganos autónomos constitucionales.

En el segundo apartado del presente estudio, se revisó la distribución de facultades en materia de telecomunicaciones en nuestro país. Como se puntualizó, resultaría conveniente reunir las facultades que implicarán interrelación de la autoridad con los sujetos regulados en un sólo órgano –SCT o Cofetel–, para evitar la concentración de atribuciones relacionada con el diseño de políticas de TF.

Se sugiere de esta manera que sea el Instituto el que elabore el marco referencial de las políticas de TF hacia toda la Administración Pública Federal, y cada una de las dependencias y entidades lo ponga en marcha en su relación con los sujetos regulados en permanente coordinación con el Instituto.

4. Causas y objetivos. ¿Por qué y para qué deben implementarse políticas de Transparencia Focalizada?

La decisión de crear y aplicar políticas de transparencia focalizada supone, como revisamos ya de manera general, la existencia de un marco regulatorio suficiente y capaz de permitir y justificar su implementación, el cual incluya instituciones dotadas jurídica y materialmente de recursos para hacerlo. El necesario que el marco regulatorio plasme los objetivos que deben perseguir las políticas de TF, con el fin de que las autoridades cuenten con un esquema que les permita margen de acción al respecto, pero que asimismo, defina los límites que justificarán su intrusión en la vida económica y comercial de los sujetos regulados.

Una política de transparencia focalizada, así, resolverá con mayor eficacia problemas en donde:

1. La falta de información crea riesgos innecesarios o fallas en el servicio.
2. Nueva información puede darse a conocer en un formato útil y comprensible.
3. Las personas cuentan con opciones reales de elección.
4. Las empresas y organizaciones que entregan la información, pueden mejorar sus productos o servicios.
5. Es aceptable que haya perdedores y ganadores con el resultado.

Por otra parte, es imposible desvincular las causas que llevan a implementar una política de TF, de los objetivos perseguidos por ésta. De tal suerte que la causa de la decisión, definición y diseño de dicha política pública estará vinculada directamente con los resultados que se desean obtener, sin que ello implique, de ninguna manera, que los efectos particulares de la aplicación de cierta política de transparencia puedan ser exhaustivamente conocidos *ab initio*.³⁷

³⁷ *Ab initio*: desde el principio (nota del editor).

La definición de un política de TF en materia de calidad de telefonía móvil, por ejemplo, en la que la información obtenida permita a los consumidores conocer exactamente las ventajas y deficiencias del servicio que está obteniendo en su zona de cobertura, así como las opciones y características que del mismo servicio ofrecen otras empresas, traerá seguramente como resultado que se genere un movimiento de usuarios de una empresa a otra u otras, aunque quizás también requiera la necesidad de imponer sanciones a alguno de los oferentes por resultar que preste los servicios por debajo del mínimo obligado por las normas, sin que este hecho, quizás, haya sido previsto por la autoridad competente antes de iniciar la aplicación de dicha política de transparencia.

La definición de las causas y objetivos de las políticas de transparencia focalizada, cobra vital importancia en economías de libre mercado, pues es precisamente en dichas causas y objetivos donde encontramos la justificación de la “intervención” gubernamental en determinado sector y de la creación consecuencial de nuevas obligaciones a las empresas. En la mayor parte de los casos en los que se apliquen políticas de TF, una o varias empresas se verán perjudicadas por la divulgación de cierta información; por ello, resulta indispensable que se den los siguientes presupuestos para la aplicación de dichas políticas:

- Que existan causas jurídicas y fácticas suficientes que justifiquen su aplicación.
- Que los objetivos generales que persigue la política de TF estén previstos en el marco regulatorio, y que los objetivos puntuales estén claramente definidos previamente a su implementación, con el propósito de justificar el requerimiento de información a las empresas, y, también, su divulgación.
- Que se dé un vínculo causal y proporcional entre la problemática que se abordará, los objetivos que se persiguen y el grado de intrusión que tendrá la autoridad en la vida de los sujetos regulados.

Como vemos, debe prevalecer el equilibrio entre la causa que origina la aplicación de una política de TF (el por qué), el objetivo que persigue (el para qué) y la calidad y grado de intervención de la autoridad competente en la aplicación de dicha política pública, así como en las decisiones que se tomen *a posteriori*.

5. Resultados: ¿Cómo debe darse a conocer la información y cuáles son las consecuencias que deben tener los resultados obtenidos de la aplicación de políticas de TF?

La definición de los efectos que se buscan lograr con una política de transparencia focalizada, no sólo determinará el contenido de la información, también influirá en la manera³⁸ en que se divulgará.

Existen dos momentos para tomar decisiones en relación a los resultados arrojados por la aplicación de una política de TF: el inmediato y el mediato. El inmediato, que puede consistir en tomar medidas tales como obligar a las empresas a modificar sus prácticas, productos o servicios en el corto plazo y, de existir fundamento jurídico para hacerlo, sancionarlas e incluso constreñirlas a notificar a sus clientes presentes o futuros, sobre las limitaciones del servicio o equipos que están adquiriendo.

El efecto mediato está relacionado con la identificación de problemas medulares o de fondo detectados por la autoridad en la aplicación de la política de TF, lo cual podría dirigir a las autoridades, por ejemplo, a la creación, modificación o derogación de normas generales o individuales, tendientes a evitar los problemas detectados o a inducir efectos deseables como sería, por ejemplo, mejorar la calidad en los contenidos televisivos. En un escenario ideal de una adecuada implementación de políticas públicas de TF, los usuarios tomarán decisiones razonadas con base en la información proporcionada y las empresas encontrarán incentivos para mejorar su servicio y productos.

6. Tiempo. ¿Durante cuánto tiempo debe aplicarse una política de TF determinada?

El lapso durante el cual se aplicará una política de TF debe estar definido desde el inicio de la aplicación, aunque con la flexibilidad de cambio según los resultados obtenidos. En nuestro ejemplo de la telefonía móvil, consideramos que la política debe ser permanente, de ese modo podrá convertirse en un código de conducta, elevando la ética comercial de las empresas hasta el punto en que sean ellas las que, entre otros aspectos, proporcionen directamente información a sus usuarios sobre la calidad de sus equipos y servicios, en su zona de cobertura.

³⁸ Por forma nos referimos a las circunstancias de modo, tiempo y medio de divulgación.

Resulta imprescindible, eso sí, que la información que se provea esté actualizada y sea veraz, de lo contrario, como ya hemos mencionado, se podrán obtener resultados negativos e incluso más nocivos que la propia ausencia de información sobre el tema.

7. La implementación de políticas públicas de TF en materia de telecomunicaciones

Ventajas

¿Resulta conveniente el desarrollo e implementación de una política pública en materia de transparencia focalizada en el sector telecomunicaciones? Si observamos la transparencia focalizada como una política pública que crea círculos virtuosos, la respuesta será afirmativa. Si bien es cierto que la experiencia internacional, específicamente la de los Estados Unidos de América, ha sido la aplicación de políticas de TF a materias relacionadas con salud, seguridad en el trabajo, cuestiones hospitalarias y automotrices; también ha sido el hecho que este tipo de políticas se encuentra en pleno desarrollo y expansión.

Su implementación en nuestro país puede tener grandes ventajas siempre que exista en las autoridades un cambio de rumbo y visión del panorama de las telecomunicaciones. Es menester, como ya hemos visto, que el consumidor se convierta en el objetivo principal de las directrices del sector, y que se elabore e implementen sistemas de organización eficaz y congruente entre la SCT y la Cofetel.

En párrafos anteriores describimos algunas premisas que debían darse para que la TF fuera una política virtuosa en cierta materia, tales como la existencia de fallas en el servicios por falta de información; que nueva información pueda darse a conocer en un formato útil y comprensible; que las personas cuenten con opciones reales de elección; que las empresas y organizaciones que entregan la información, pueden mejorar sus productos o servicios, y que es aceptable que haya perdedores y ganadores con el resultado.

Consideramos que la totalidad de los casos mencionados en el párrafo anterior para evaluar la utilidad de la TF se actualizan en el caso de las telecomunicaciones. Todos los actores de un círculo productivo obtendrán beneficios, mediatos o inmediatos, de los procesos de transparencia focalizada: los usuarios, quienes contarán con información sistematizada y estructurada que les

permitirá tomar decisiones razonadas; los proveedores tendrán al alcance información de sus competidores y del sector en el que se desarrollan, así como del comportamiento de los propios usuarios, que de otra manera sería imposible conocer. Las autoridades, asimismo, estarán obligadas a generar, obtener y estructurar la documentación e información y hacerla pública. Este proceso, además, debería iniciar el tránsito de autoridades “estacionales” o temporales a verdaderas autoridades institucionales en las que, no obstante las personas que ocupen los cargos cambien, la información y documentación respectiva permanece, será la misma y seguirá sirviendo, lo mismo a los funcionarios provenientes del mismo órgano, que a otros órganos de la Administración Pública de manera transversal o interinstitucional.

Si se logra lo anterior –el conocimiento de la información y la obtención de cierta documentación– se alcanzaría una drástica disminución de la corrupción que genera el control de la información por unos cuantos, y se convertiría en una verdadera herramienta pública para trascender la labor actual de la administración pública hacia el logro efectivo del bien común.

En relación particular con la transparencia focalizada, es importante no perder de vista el objetivo primordial de dicha figura como política pública: crear dentro del Estado una verdadero *modus operandi* en torno a la información inteligente, tanto por la forma en que se obtiene y sistematiza, como por el objetivo de su divulgación, y las actuaciones consecuentes de los resultados. La TF como política pública disminuye la tentación de la opacidad.

Queremos proponer, por último, un efecto que tendría la implementación de políticas de TF en el sector de las telecomunicaciones, que si bien es coyuntural, resulta interesante. Ya lo hemos señalado. En la actualidad, la relación entre las empresas proveedoras de servicios tanto de radio y televisión como de telecomunicaciones, es en extremo combativa frente a la autoridad. Pareciera que ambos libran una guerra en la que se olvidan del botín: los consumidores. Así pues, la pérdida de legitimidad de la autoridad frente a ambos, las empresas y los consumidores, podría recuperarse si se transparenta el contenido de la actividad del sector al “escrutinio” de los particulares; no como revancha, sino como una forma recobrar el sentido de la administración pública. Es insoslayable la necesidad de que la autoridad sea la primera en transparentar su actuación, más allá de lo que obliga la LFTAIPG.

Riesgos

Consideramos que los riesgos que entraña la implementación de políticas de TF en el sector de las telecomunicaciones, no son distintos a los de su implementación en cualquier otra materia; dichos riesgos están relacionados con:

- Defectos en el contenido de la información solicitada, obtenida o dada a conocer.
- Deficiencias en la forma de publicidad.
- Distorsiones en la interpretación de los resultados.
- Imposibilidad jurídica de implementar soluciones como consecuencia de los resultados obtenidos en la aplicación de una TF.

Atenuar o disminuir la probabilidad de que se actualicen algunos de estos problemas, dependerá del diseño e implementación de las políticas de TF.

Consideraciones finales y algunas propuestas

1. Implementación a través de la modificación del marco jurídico

Para incluir políticas de TF en la conducción del sector de las telecomunicaciones, deben existir, primero, directrices que establezcan claramente el rumbo y objetivos del sector en el país, a mediano y largo plazos. Esas pautas pueden estar comprendidas en leyes o programas administrativos; serán, naturalmente, claras y congruentes.

De igual modo, la TF en las telecomunicaciones, debe estar concebida más desde un punto de vista económico y social, y menos relacionado con el tema de la corrupción; debe independizarse de dicho sistema. Por lo tanto, se considera que habría que excluir a la Secretaría de la Función Pública, que es la dependencia a que refiere el Programa de la aplicación de políticas de TF en telecomunicaciones.

Derechos y obligaciones

La TF no está prevista específicamente como institución de política pública en la legislación general ni en la de telecomunicaciones, por lo que no existe regulación concreta que establezca claramente obligaciones, derechos, atribuciones y mecanismos para su implementación. Por lo tanto, el escenario ideal para su aplicación será la modificación del marco legislativo. En este punto, se proponen las siguientes acciones:

- Agregar la figura de la TF en la LFTAIPG, como un derecho extensivo de la propia prerrogativa de acceso a la información que otorga la constitución a los particulares, e incluir los mecanismos y procedimientos de implementación.
- Establecer los propósitos generales que en el sector de las telecomunicaciones debe perseguir la TF añadiendo, en las leyes federales de telecomunicaciones y radio y televisión, los objetivos que debe atender la autoridad competente en la aplicación de dichas políticas públicas. Estos objetivos deben estar diseñados en torno al consumidor, dirigidos a proporcionarle herramientas de toma de decisiones que lo conduzcan a obtener mejor calidad, diversidad y precios en los servicios de pago, así como un conocimiento detallado sobre los contenidos radiofónicos y televisivos a los que está “expuesto”.
- Conforme al anterior, en la parte sustantiva de la legislación, deben incluirse los respectivos listados de derechos de los particulares en materia de telecomunicaciones, los correlativos de obligaciones a las empresas, así como los de atribuciones a las autoridades para hacer efectiva la política de TF.

Distribución de facultades entre las diversas autoridades

Para estar en posibilidades de implementar políticas de TF en el sector telecomunicaciones en un escenario óptimo e integral, se propone lo siguiente:

- Evaluar la transición de la naturaleza jurídica del Instituto hacia un órgano constitucional autónomo, con el fin de imprimirlle mayor independencia, fuerza y legitimidad a las decisiones relacionadas con la política de TF.
- Otorgarle al Instituto la atribución de diseñar directrices, procedimientos y mecanismos que deban cumplir los sujetos obligados en la implementación de las políticas de TF.
- Incluir un funcionario público del Instituto en los comités de información a que se refiere la Ley.
- El escenario óptimo para todo el sector de las telecomunicaciones es acabar con la duplicidad y compartición de funciones entre la SCT y la Cofetel. En materia específica de TF, consideramos que deberán incluirse facultades específicas sólo a cada uno de estos órganos³⁹ para que aplique las políticas de TF. Si continua la política de distribución de atribuciones que existe hasta ahora, cada uno de estos órganos deberá ser el responsable de la aplicación de la TF en su propio ámbito competencial.
- Agregar la LFT y la LFRTV con atribuciones a las autoridades competentes, de conformidad con lo dicho en el párrafo anterior, con el propósito de implementar políticas de TF, las cuales deben basarse en tres ejes fundamentales:
 - a) Otorgar facultades suficientes para obligar a los sujetos regulados a entregar la información que se les solicite.
 - b) Que cuenten con facultades de sancionarlos de manera efectiva y eficaz, en caso de que no la entreguen.
 - c) Incluir o fortalecer las atribuciones necesarias para implementar soluciones o dictar criterios individuales o generales a través de la expedición de normas administrativas obligatorias, como resultado de la evaluación de las políticas de TF desarrolladas.

³⁹ Se considera que debe ser la Cofetel la encargada de aplicar las políticas de TF, sin embargo, la constitución de este órgano desconcentrado requiere también, consideramos, de modificaciones. No abundamos sobre el tema porque no forma parte de este estudio, aunque sin duda es un problema que debe ser abordado en caso de implementarse la política de TF.

2. Implementación inmediata

Aunque este es un estudio teórico y no práctico, entendemos que en ocasiones las diferencias entre lo posible y lo deseable, entre lo inmediato y lo óptimo, pueden significar que ciertas políticas muy ambiciosas se conserven en los documentos sin la posibilidad de realizarse.

Consideramos, en este sentido, que con el marco jurídico vigente sí se estaría en posibilidades de iniciar la aplicación de políticas de TF en el sector de las telecomunicaciones, aunque con las deficiencias ya señaladas, siempre que se actualicen los presupuestos que mencionamos al inicio del presente apartado.

Para el cumplimiento de lo anterior, es menester hacer un análisis casuístico del marco jurídico y de la situación que envuelve cada tema en el que se vaya aplicar la política de TF, pues en ocasiones la regulación cambia según el tema específico; por ejemplo, los títulos de concesión de cada figura, las disposiciones administrativas que se han expedido, la situación litigiosa, los problemas encontrados en la práctica, entre otros, pueden flexibilizar o entorpecer el proceso. Habrá que evaluar cada caso.

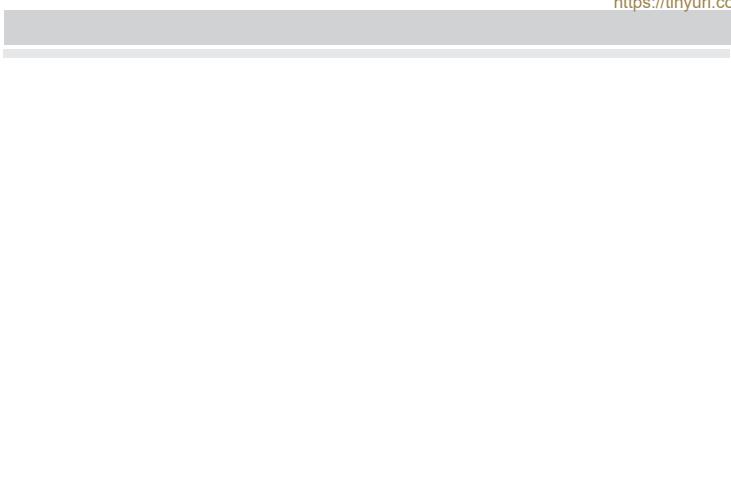
Es indispensable, por lo anterior, la expedición de normas administrativas secundarias que establezcan los procesos y mecanismos para la implementación de las políticas de TF. Cuanto mayor sea la sistematización de los procesos que deban seguir las autoridades para requerir información a los proveedores, habrá menos discrecionalidad, mayor seguridad jurídica y, también, aumentará el cumplimiento espontáneo o voluntario frente a la oposición de algunos para presentar la información y, por supuesto, habrá siempre mayor credibilidad en el resultado.

La aplicación de políticas públicas de TF en el sector telecomunicaciones, propone la construcción de círculos virtuosos que desde su proceso de implementación prometen beneficios a los usuarios, a las empresas y a las autoridades. Esta sería, sin duda, una importante contribución para migrar hacia un gobierno más legal, transparente, útil y legítimo que, a largo plazo, modificará la visión de la administración pública y recobrará la confianza en las instituciones.

Referencias

- Ackerman, John M. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho.* Siglo XXI editores. México, 2008.
- Carabajales, Mariano. *El Estado Regulador.* Editorial Abaco de Rodolfo de Palma. Buenos Aires, 2006.
- Clifford, Winston. *The Efficacy of Information Policy: A Review of Archon Fung,*
- Mary Graham, and David Weil's *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency.* *Journal of Economic Literatura,* 2008, 46, 3. 704–717
- Estavillo Flores, María Elena, Leonardo Martínez Flores y Rebeca Escobar
- Briones. "Estudio sobre la Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia". México. Estudio elaborado para el Instituto Federal de Acceso a la Información. Noviembre, 2006.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=estudio_ImpactoEconom.pdf (Fecha de consulta, 15 de mayo, 2009).
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency.* Cambridge University Press, 2007.
- Graham, Mary. *Transparency and the right to know.* The Boston Globe, Abril, 2009.
http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2009/04/25/transparency_and_the_right_to_know/ (Fecha de consulta, 15 de mayo, 2009)
- México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación 5 de febrero, 1917.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Fecha de consulta, 25 de mayo, 2009)
- México. "Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública". DOF, 24 de diciembre, 2002.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/decreto/&a=Decreto_Creacion_IFAI.pdf (Fecha de consulta, 31 de mayo, 2009)
- México. "Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a

- la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación* 11 de junio, 2003".
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/reglamentos/&a=reglamentoley.pdf
(Fecha de consulta, 5 de junio, 2009)
- México. "Reglamento de Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información". *Diario Oficial de la Federación*, 2 de mayo, 2007.
http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/reglamentos/&a=reglamentoifai.pdf
(Fecha de consulta, 8 de mayo, 2009)
- México. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo". *Diario Oficial de la Federación*. 4 de agosto, 1994.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>
- México. "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio de 2002.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>
- México. Ley Federal de Radio y Televisión. *Diario Oficial de la Federación* 19 de enero, 1960.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf>
(Fecha de consulta, 25 de agosto, 2009)
- México. "Ley Federal de Telecomunicaciones". *Diario Oficial de la Federación*. 7 de junio, 1995.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/118.pdf>
(Fecha de consulta, 5 de junio, 2009)
- México. "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012". *Diario Oficial de la Federación*. 11 de diciembre, 2008.
<http://www.fonaes.gob.mx/pdf/na/2/P111208.pdf>
(Fecha de consulta, 8 de abril, 2009)
- Ruiz Euler, Alexander (coordinador). *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Editorial Fontamara. México, 2006.



LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL SECTOR EDUCATIVO OTRA TAREA PENDIENTE

Adriana Plasencia Díaz*

* Docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en el Instituto Nacional de Administración Pública.

El presente documento tiene como objetivo analizar el estado que guardan dos de las principales estrategias plasmadas en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012: la transparencia y la rendición de cuentas en el sector educativo; así como conocer las acciones y mecanismos que ha establecido la autoridad federal para fortalecer ambos aspectos, que son considerados fundamentales en la construcción de una democracia¹ joven como la mexicana.

El eje rector del documento es el tema de la transparencia focalizada en el sector educativo que se dirige a identificar cuáles son sus beneficios entre la población en general, tomando en cuenta que el educativo es un sector complejo, en él intervienen diversos actores y cuyos servicios tienen un alto impacto en la sociedad y la nación en su conjunto.

La primera parte del análisis contiene el marco conceptual que servirá de hilo conductor a lo largo del ensayo. Después se examina el estado que guarda la transparencia y la rendición de cuentas en el sector, y se finaliza con la revisión de las estrategias y mecanismos que la autoridad educativa federal desarrolla en la actualidad para consolidar los sistemas de información que orientarán a los usuarios del servicio educativo.

¹ Sklar señala que “la norma de la rendición de cuentas parece ser la más ampliamente práctica de todos los principios democráticos”. Sklar L., Richard, “*Comparative Studies in society and history*”, vol. 29, octubre, 1987, pp. 714.

Marco de referencia

La transparencia focalizada pertenece a la segunda generación² de políticas públicas en materia de acceso a la información y consiste en la posibilidad de utilizar la información pública en beneficio concreto e individual de los usuarios. La transparencia focalizada, en consecuencia, es la concentración o dirección de información pública para que los ciudadanos, usuarios y los distintos sectores de la sociedad en general tomen decisiones precisas y certeras. El acceso a información de esta naturaleza es un derecho que obliga a las organizaciones gubernamentales y a las privadas a difundir la información que generan de manera concentrada para que los ciudadanos o usuarios en general puedan tomar una decisión, si lo desean; y, al mismo tiempo, se induce a las organizaciones a redefinir la manera de diseñar las políticas públicas, producir bienes o prestar un servicio. Esta es una nueva tendencia en la entrega de información con un efecto bumerán: al recibirla la sociedad, tiene la posibilidad de usarla en su provecho y al regresárla, a las organizaciones gubernamentales y privadas, éstas deberán redefinir y precisar sus políticas públicas.

La transparencia focalizada reduce las posibilidades de prácticas irregulares, corrupción y problemas de desempeño; se distingue, asimismo, por los efectos que provoca en los movimientos que genera en el mercado, en las decisiones personales y en la democracia participativa. Es una forma de regresar a la sociedad la capacidad de decisión sobre cómo, cuándo y para qué se definen las políticas públicas.

La transparencia, desde la perspectiva organizacional y de políticas públicas,³ es el ejercicio de informar a la sociedad sobre los criterios que conducen al diseño, la implementación y evaluación de las acciones que llevan a cabo todas las organizaciones gubernamentales; en una perspectiva más amplia, comprende a las organizaciones de carácter público no gubernamental que intervienen en el diseño, implementación y evaluación de la política pública.

² La primera generación se refiere a la apertura y divulgación de información pública; la segunda, a la transparencia focalizada. Y se considera una tercera naciente generación, denominada transparencia cooperativa o de colaboración consistente en compartir información entre usuarios y aún entre países. Fung, Archon *et al.* *Full disclosure: perils and promises of transparency*, Cambridge University Press, New York, 2007.

³ Aguilar V., Luis, *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa, México, 1992.

La transparencia está compuesta por información que debe transmitirse de manera adecuada y oportuna, tanto a la sociedad como a audiencias especializadas. Se trata del ejercicio de informar constante y oportunamente sobre aquello que se va a hacer, o que ya se hizo, así como de los resultados obtenidos y las razones y procesos que llevaron a esos resultados. Es el principio de transparencia pública acuñado por el filósofo alemán Immanuel Kant: “Todo gobierno debe publicitar, difundir sus acciones e inacciones para imponerse un límite en el ejercicio del poder que le fue conferido”. En este contexto, las organizaciones públicas deben diseñar mecanismos y estrategias de información eficaces y efectivas que satisfagan las necesidades de información de la sociedad en la que se desenvuelven.

En las últimas décadas, las organizaciones públicas en nuestro país se han dirigido, desde el interior mismo, hacia la construcción de la transparencia; así han avanzado cuantitativa y cualitativamente, sobre todo si se considera que provenimos de una tradición autoritaria de organizaciones públicas y gubernamentales, cuyo ejercicio ha conformado sociedades cerradas,⁴ y encerradas en sus propios sectores, creencias e ideologías, lo cual había dificultado el acceso a la información que posee el gobierno.

La construcción de organizaciones públicas gubernamentales abiertas es el resultado de una creciente necesidad de la sociedad por conocer cómo y para qué se usan los recursos públicos, lo cual contribuye a disminuir la posibilidad de prácticas irregulares y es indispensable para consolidar un gobierno transparente, aunque no es condición única contar con un marco legal que lo promueva. En el caso mexicano, como parte de las políticas de primera generación, en la administración gubernamental del 2000-2006 se definió el marco jurídico y normativo integrado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en 2002, y el marco operativo, a través de la regulación secundaria integrada por el Reglamento de la LFTAIPG que se dio a conocer en 2003.

Se elaboró, adicionalmente, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC) con el propósito de identificar mecanismos complementarios a las normas legales y lograr un impacto directo en los procesos y acciones que ejercen día tras día las organizaciones

⁴ Popper, Karl, *The Open Society and its Enemies*, vol. 1, Routledge, London, 1966, pp. 86-168.

públicas a través de sus servidores públicos, en todos los rincones del país. Debemos considerar que construir organizaciones públicas transparentes y ágiles en su operación es un proceso largo y complicado que abarca, además del marco legal y normativo, la transformación de valores y principios organizacionales que conduzcan a perfilar una nueva cultura organizacional.

Lo cierto es que una vez que se está en el camino de la consolidación democrática, hay que asirse de la transparencia y de la rendición de cuentas como elementos indispensables para reorientar los objetivos de las organizaciones públicas. No es menos evidente que la democracia por sí sola no garantiza que los ciudadanos impongan sus necesidades y exigencias a los gobernantes; es decir, que éstos actúen como agentes representantes de los gobernados sin dejarse llevar por sus ambiciones u otros fines distintos de los que desean los gobernados y los electores.⁵

Andreas Schedler señala que, lo anterior se logra, sólo a través de un variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos que configuran el contexto de la rendición de cuentas. La prevención y la corrección de los abusos de poder son elementos indispensables que se reflejan en un sistema de rendición de cuentas, el cual, a su vez, identifica a los responsables de diseñar, implementar y evaluar una política pública; y más aún, establece un sistema de sanciones ante el incumplimiento de los objetivos planteados originalmente en cualquiera de las etapas de la política pública. La rendición de cuentas es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos sean responsables de sus acciones⁶ y que los ciudadanos les exijan información, datos, cifras, estadísticas; asimismo podrán solicitar justificaciones, razones, criterios, definiciones, opciones y valoraciones de todos y cada uno de sus actos públicos. En la literatura especializada sobre transparencia, autores como Przeworski, Stokes y Manin, junto con Schedler, coinciden en que la rendición de cuentas es un llamado al establecimiento de un diálogo entre la sociedad y sus gobernantes, pero un diálogo caracterizado por la crítica, la argumentación y la contraargumentación. Asimismo es, la posibilidad de limitar la impunidad (Collier, O'Donnell y Maravall) al determinar sanciones, castigos y responsabilidades a quienes ejercen un cargo público, al

⁵ Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2007, pp. 5-7.

⁶ Hickok, Eugene W., "Accountability of public officials", *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, London, 1995, p. 9.

margin de lo que la ley determina. La rendición de cuentas contempla el vaivén de la información y la argumentación, así como un esquema de sanciones. La aplicación de leyes y reglamentos implica que los actores que exigen cuentas no sólo cuestionen, sino que eventualmente también sancionen y castiguen el comportamiento impropio de servidores públicos.⁷

El elemento de la sanción nos permite, en términos conceptuales, establecer una distinción, a nuestro juicio, entre la transparencia y la rendición de cuentas; ya que si no existe una sanción, consecuencia, conminación o alguna figura legal que determine su aplicación oportuna a quien esté faltando a la ley, entonces sólo existe un esquema de “transparentar” información, aunque no de rendición de cuentas.

Es inútil que prevalezca la danza de los datos, números y estadísticas, o incluso la argumentación para tomar las decisiones en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, si no se determinan las consecuencias en el incumplimiento de los objetivos y de la propia ley que ampara el servicio público. Más todavía, la sociedad puede ejercer presión y ser partícipe en la definición de las agendas públicas y gubernamentales, en la implementación y hasta en la evaluación de las políticas públicas, de manera tangencial y, también de forma directa y abierta, como es el caso de los medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales. Aunque si no cuenta con el recurso o factor sancionador, estaremos solamente frente a un ejercicio de transparencia, no de rendición de cuentas.

Schedler señala, por el contrario, que la rendición de cuentas no es necesariamente un concepto clásico definido por un núcleo duro e invariable de características básicas e inamovibles, sino un concepto radial, siguiendo a Wittgenstein, que más bien comparte una esencia común, una cierta “semblanza de familia”.⁸ La categoría analítica de rendición de cuentas de Schedler incluye tres dimensiones: información, justificación y sanción; menciona, asimismo, que en el ejercicio de la rendición de cuentas, empíricamente, uno de estos elementos puede estar ausente y de cualquier forma, se está frente a una experiencia de rendición de cuentas. Sin embargo, si no se determinan las consecuencias en las acciones o inacciones del ejercicio gubernamental y aún más,

⁷ O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5/1, enero, 1994, p. 61.

⁸ Schedler, *op.cit.* pp. 24-29.

del ejercicio de lo público, únicamente se estará trabajando en la construcción y consolidación de la difusión de información de carácter público.

También existe en el esquema sancionador una dimensión de igual modo importante que puede ejercer la sociedad ante el incumplimiento de los objetivos marcados en las agendas públicas: es la dimensión de la utilidad de la información para la sociedad. Significa que las políticas de transparencia sólo serán efectivas si los datos que pone a disposición de la sociedad, son suficientes, oportunos y precisos para poder tomar una decisión.

Esta dimensión de utilidad la llamaremos dimensión decisoria y se enmarca en lo que autores como Archon, Weil y Graham denominan transparencia focalizada. En sistemas de transparencia existen cadenas integradas por dos actores fundamentales: aquéllos que potencialmente usan la nueva información derivada de las políticas de transparencia para mejorar sus decisiones, y aquéllos que están obligados por las políticas públicas a proveer de esa información a la sociedad; esto es, existen “usuarios y reveladores” conectados en un ciclo de acción:



1. Sistemas transparentes
2. Información nueva y disponible
3. Percepción de los usuarios
4. Acción de los usuarios
5. Percepción de los reveladores
6. Respuesta de los reveladores⁹

⁹ Fung, Archon, David Weil, Mary Graham y Elena Fagotto, *The political economy of transparency. What Makes Disclosure Policies Effective?*, 2004, p. 9.

Desde esta perspectiva, la transparencia focalizada obliga al gobierno, a las corporaciones o a otro tipo de instituciones a proveer información sobre sus prácticas, productos, bienes y servicios para el público en general. Esta información es útil para algunos consumidores, inversionistas, empleados, residentes de una comunidad, padres de familia o cualquier grupo o grupos que puedan incorporar en sus procesos de decisión esta nueva información, de forma tal que modifica su modo de actuar y de decidir, obteniendo beneficios concretos de acuerdo con sus intereses individuales.

El ciclo de acción de la transparencia se considera efectivo cuando los usuarios están informados, toman decisiones precisas a partir de la información. Y es necesario subrayar que el ciclo se completa sólo cuando los generadores o proveedores de la información logran modificar las políticas públicas, reorientándolas a los objetivos que persiguen los usuarios, siempre tomando en cuenta el bien común.¹⁰

En el campo de la educación, la transparencia focalizada permite a un padre de familia, por ejemplo, conocer las “entrañas” de un centro escolar al que desea inscribir a sus hijos. A partir de la información con la que puede contar, el padre de familia decidirá si es o no una opción adecuada a las expectativas académicas de su hija o de su hijo. Este sistema de transparencia se construye a partir de la confiabilidad de la información y también de la confianza que los usuarios tengan en esa información y en quienes la proporcionan.¹¹ Sólo cuando la transparencia es “efectiva socialmente” se puede hablar de transparencia focalizada. Según Jonas y Harper, la “efectividad social” se logra a partir de cinco factores:

- Reducción de lagunas o escasez de información entre los usuarios, consumidores, sociedad y las dependencias gubernamentales.
- Comunicación interactiva, ágil y oportuna entre usuarios y gobierno.
- Medición de los impactos de esta información en las decisiones de la sociedad.

¹⁰ Sobre “bien común” se retoma el planteamiento de Platón en sus obras *Diálogos* y *La República*.

¹¹ Jonas, Jeff, Jim Harper, *Open Government: The Privacy Imperative en Open government. Transparency, Collaboration*, 2010, pp. 315-320.

- Información útil y confiable para los usuarios.
- Mejoramiento de las prácticas gubernamentales a partir de la información transparentada.

En este contexto, la transparencia focalizada en educación debe orientarse necesariamente hacia la efectividad social, pues se trata de contar con más y mejor información para la toma de decisiones de los ciudadanos, usuarios de los servicios educativos, públicos especializados y no especializados que deben elegir y actuar en consecuencia; pero también los funcionarios a cargo de la política educativa deberán considerar esta información para corregir, modificar, definir, redefinir o mejorar la política y las acciones que deriven de la política en el sector educativo, de acuerdo con los intereses de la sociedad. La transparencia focalizada en educación se define entonces como la posibilidad de informarse, ya sea usuario o funcionario, para elegir la mejor opción de la amplia gama de servicios educativos que ofrece un gobierno.

Un gobierno transparente sirve de muy poco sin una sociedad exigente y demandante de más y mejor información, a fin de que cualquiera de sus miembros pueda tomar decisiones específicas, sustentadas en información clara, precisa y oportuna. Es preciso que la sociedad en general y la ciudadanía en particular ejerzan su derecho a conocer y apropiarse de la información; a la réplica; a la argumentación y a la contraargumentación para definir, primero, sus opciones y, luego, sus elecciones, particularmente en términos de la calidad y cantidad de los servicios públicos con los que desea contar.

A través de la transparencia focalizada se busca crear un espacio de consulta útil para la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos o privados. Desde la perspectiva gubernamental, focalizar la transparencia implica estandarizar y difundir información específica que coadyuve a la resolución de problemas sociales concretos, además de estimular los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social preciso. De acuerdo con Fung, Weil y Graham, los objetivos de la transparencia focalizada deben ser los siguientes:

- Integrar información para la toma de decisiones individuales, empresariales o de organizaciones privadas.
- Beneficiar a audiencias concretas y a usuarios de servicios públicos determinados.

- Publicar información definida: informes, estadísticas, datos, reportes.
- Utilizar medios de comunicación eficaces para difundir esta información.

Elementos de la Transparencia Focalizada en el sector educativo

El gobierno federal mexicano¹² está llevando a cabo un proceso con el propósito de identificar temas para la transparencia focalizada que entre sus elementos imprescindibles, está la retroalimentación que proviene de los usuarios y destinatarios de esta información. Las políticas de transparencia focalizada, se consideran como una estrategia de interacción que en diálogo vincula a usuarios y gobierno, y no sólo genera información o requerimientos para realizar trámites y servicios ante una autoridad gubernamental.

En el caso que nos ocupa, es conveniente precisar que este trabajo pretende exponer la situación que guarda el sector educativo con respecto de la transparencia focalizada. Para ello es necesario definir a qué ramo educativo nos estaremos refiriendo: al sector que conforman todas aquellas instituciones, públicas y privadas que prestan el servicio de impartir un bien público, la educación, en sus diferentes niveles; y del cual, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la encargada de coadyuvar a la operación de sus diferentes niveles y modalidades; asimismo, al sector que se integra en el Sistema Educativo Nacional (SEN), constituido, según el Artículo 10 de la Ley General de Educación (LGE), por:

- I. Los educandos y educadores.
- II. Las autoridades educativas.
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos.
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

¹² El PNRCTCC 2008-2012 define el concepto de transparencia focalizada como un proceso de identificación, sistematización y difusión de información relevante para el público. La Secretaría de la Función Pública ha solicitado a todas las dependencias y entidades del gobierno federal determinar cuáles son las áreas o procesos susceptibles de integrarse en este ejercicio de transparencia focalizada. Sobre el particular, en la ficha técnica de la guía y el cuestionario, que son documentos de apoyo del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2008-2012, se establecen algunos criterios aplicables para la identificación de estos temas, 2009, pp. 31-32.

VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.¹³

Se evidencia con precisión la complejidad de un sector que involucra a un número importante no sólo de personas sino también de recursos, tanto en el ámbito gubernamental como en el ámbito de los particulares, porque la LGE regula la educación que imparte el Estado mexicano –gobierno federal y gobiernos estatales, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios–.¹⁴ En este documento nos referiremos al SEN como sinónimo del sector educativo.

Construir esquemas de transparencia focalizada en el sector educativo representa una tarea trascendental y, al mismo tiempo de gran magnitud y de largo aliento, ya que el sistema educativo nacional es un sistema complejo que contrata docentes y administrativos, que regula y rige programas de estímulos y de promoción de su personal docente y de investigación, que establece programas de gasto y ejerce recursos públicos.

En su relación con los estudiantes establece normas de ingreso, planes y programas de estudio, materiales y métodos educativos. En los últimos años, por otra parte, se han determinado procesos de evaluación en los diferentes niveles y modalidades de las instituciones de educación que tienen importantes implicaciones y que sirven para comparar niveles de calidad y de producción científica.

Los especialistas y administradores de las políticas educativas deberían tomar en cuenta los resultados de estas evaluaciones para rectificar o ratificar los planes, programas y proyectos educativos. Todos estos aspectos son del dominio público; nada justifica que no puedan ser conocidos por quienes acuden al sistema para solicitar la prestación de un servicio público, aun cuando se proporcione en instituciones privadas, puesto que la sociedad mexicana les otorga financiamiento, ya sea a través de los impuestos, o bien, de manera directa en forma de aportaciones o colegiaturas, y depositan en ellas la confianza para formar a las nuevas generaciones de mexicanos.

¹³ Ley General de Educación, artículo 10, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993. Archivo PDF, p. 3.

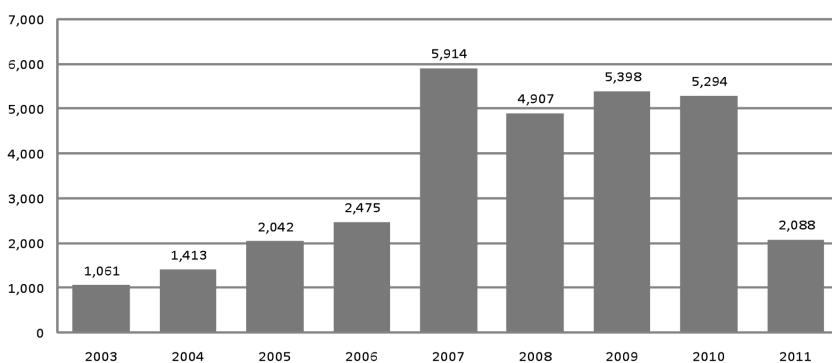
¹⁴ *Ibid.*, artículo 1, p. 1.

El vaivén de los datos

La SEP ocupa el segundo lugar del gobierno federal en cuanto a solicitudes de información, debido a que su quehacer tiene un alto impacto en la sociedad en general. La SEP, como cabeza del sector educativo, cuenta con una Unidad de Enlace, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 28 de la LFTAIPG, y entre las funciones que cumple, está la obtención y difusión de la información a la que se refiere el Artículo 7 de la misma ley. Existe, asimismo, una oficina de Atención Ciudadana cuya misión es atender todas aquellas solicitudes, peticiones, planteamientos, quejas y denuncias que presente cualquier persona.

Número de solicitudes de información ingresadas por año

Del 12 de junio de 2003 al 23 de mayo de 2011



Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Estadísticas del IFAI <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas 2011>.

De acuerdo con cifras del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el número acumulado de solicitudes de información ingresadas de junio de 2003 al 23 de mayo de 2011 suman un total de 30,592. Sin duda es un número reducido de solicitudes de información si se toma en cuenta que se trata de un país con más de 100 millones de habitantes; de los cuales, 35 millones son usuarios de los servicios educativos en sus distintos niveles y modalidades. Hay que agregar que estas solicitudes se presentaron a lo largo de nueve años, por lo que

anualmente sólo suman 3,400 solicitudes. El número de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) asciende a 1'010,023 lo que coloca a la SEP en el quinto lugar por el número de consultas al POT con respecto de otras dependencias o entidades federales.

La temática de las solicitudes de información en estos años está relacionada con estructura orgánica (5%); incluye el número de empleados, plantillas, direcciones de funcionarios, estructuras autorizadas; comisiones sindicales y contratos colectivos de los trabajadores. Un segundo rubro, que representa el 7% del total de solicitudes, se refiere a las remuneraciones, desde sueldos, prestaciones a servidores públicos, así como trámites internos, particularmente para el retiro voluntario. El 21% se refieren a las actividades de la institución tales como: programas de trabajo, resultados de actividades y normatividad educativa.

| Concepto | Número | Observaciones |
|--|------------|--|
| Solicitudes de información | 30,592 | Lugar 2 por número de solicitudes ingresadas |
| Consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia | 1,010,023 | Lugar 5 por el número de consultas al POT |
| Recursos de Revisión | 1,477 | Lugar 3 por número de recursos interpuestos |
| Coeficiente de Recursos de Revisión a Solicitudes | 4.8 | Menor al promedio de la APF |
| Vistas a órganos internos de control | 11 | |
| Denuncias por incumplimiento | 2 | |
| Amparos | 6 | |
| Juicios de nulidad | 0 | |

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Estadísticas del IFAI <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> 2011.

El mayor número de solicitudes (44%) se concentra en el rubro de información generada por la dependencia, es decir, trámites, concesiones, estadísticas, resultados de encuestas, marco jurídico, presupuesto y avance financiero. Respecto de los trámites con mayor incidencia, están las cédulas profesionales, consultas de antecedentes profesionales, reconocimiento de validez oficial de estudios y derechos de autor.

En lo que se refiere a estadísticas, el presupuesto y el gasto en educación, junto con la estadística básica educativa que contiene

el número de maestros, alumnos, índices de reprobación y eficiencia terminal, son los más solicitados, además de los planes de estudio, la ubicación de planteles y de las bibliotecas en los diferentes niveles educativos.

La SEP recibe directamente solicitudes de información a través de consultas a las áreas involucradas, del sistema de buzón escolar, de la Unidad de Enlace y de la Oficina de Atención Ciudadana. El número de consultas es abundante, ya que incluyen todos los trámites y servicios que presta la dependencia. Con estos datos se están identificando las áreas, procesos, trámites y servicios que la sociedad mayormente demanda.¹⁵ Las cifras confirman el alto impacto que tiene el quehacer educativo en la sociedad mexicana.

A partir del análisis de las solicitudes de información derivadas de SISI ahora INFOMEX, la SEP lleva a cabo un número significativo de acciones que promueven la transparencia focalizada y la rendición de cuentas, vertical y también horizontal.¹⁶ La dependencia encargada de la educación en nuestro país, está definiendo veinte procesos de alto impacto para la ciudadanía desde la perspectiva gubernamental tomando en cuenta las cifras antes expuestas.¹⁷ Esta tarea requiere una estrategia planeada, estructurada y ordenada para integrar estos procesos en el marco de un programa sectorial de transparencia y rendición de cuentas. En el portal oficial de la SEP se puede acceder a las acciones que en materia de transparencia focalizada realiza la dependencia. Las acciones son las siguientes:

1. Consulta de Cédulas Profesionales.
2. Seguimiento a Programas Sectoriales.
3. Consulta a la sociedad civil para proponer temas para la rendición de cuentas del Gobierno Federal.
4. Definición de la fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Además se pueden encontrar los datos históricos de las variables de cálculo, procedimiento y distribución del FAEB 2008-2010.

¹⁵ Entrevista con el Lic. Miguel Salcedo Hernández, Titular de la Unidad de Enlace y Oficina de Atención Ciudadana de la SEP, 12 de mayo, 2010, México.

¹⁶ O'Donnell (1999) y Sklar (1987) hablan de estos conceptos como ejes de control. El control horizontal hace referencia a las relaciones de control entre las dependencias del gobierno y el control vertical es el que ejerce la sociedad hacia su gobierno.

¹⁷ Salcedo Hernández, Miguel. Entrevista, *op. cit.*

5. Información relativa al Pliego Petitorio. Demandas 2011 del SNTE. Incluye introducción, asignaturas pendientes, educación básica, personal homologado, personal de apoyo y asistencia a la educación básica y oficio de respuesta 2010.¹⁸

Cabe señalar que en el mismo portal se cuenta con información estadística, y de los trámites y servicios que presta la dependencia en los treinta y un estados del país, y el Distrito Federal.

Hoy en día contamos con información de diferente naturaleza; incluso así es preciso trabajar en los siguientes ámbitos de manera coordinada y planeada para construir una sólida transparencia focalizada en el sector educativo:

- Ámbito estructural: el diseño institucional de la SEP debe propiciar la generación de flujos de información que contribuyan a la eficacia y eficiencia; a operar dentro del conjunto de normas y reglas establecidas, conforme al objetivo de la institución. Una organización abierta permitirá el flujo de la comunicación necesaria hacia su interior y, también, hacia el exterior, en beneficio de los usuarios y de la sociedad en general.
- Ámbito procedural: definir y difundir procedimientos y procesos claros, transparentes, entendibles para quienes los operan pero también para sus destinatarios, de acuerdo con criterios y requisitos previamente conocidos por todos los involucrados, desde el diseño y la implementación de la política pública hasta la operación de trámites y servicios para la sociedad.
- Ámbito cultural: fomentar un conjunto de valores que orienten el comportamiento de los funcionarios hacia la construcción de una organización transparente, expuesta en todo momento; promotora de la rendición de cuentas y capaz de afrontar las consecuencias de su competencia y ejercicio, así como a la resistencia o inercia organizacional.
- Ámbito social: crear los espacios necesarios para que la participación social se lleve a cabo de manera ordenada y planeada; desde los padres de familia hasta sectores

¹⁸ [www.sep.gob.mx Transparencia y rendición de cuentas.](http://www.sep.gob.mx/Transparencia_y_rendicion_de_cuentas)

especializados que deseen involucrarse en cualquier parte de la prestación del servicio educativo. Las escuelas, sean públicas o privadas, son espacios colectivos que deben promover e impulsar la participación por el bien común; mientras haya más involucrados, los arreglos serán más respetados. La participación social inhibe los espacios y las coyunturas para la discrecionalidad.

Si sólo se trabaja en alguno de estos ámbitos se estará avanzando, pero debe tomarse en cuenta que puede haber resistencias al cambio, lo cual impediría reducir las asimetrías de información existentes. Estos ámbitos deben incidir en dos niveles de la transparencia focalizada en educación: en el diseño de la política educativa y en la operación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

El sector educativo debe ser un cuerpo absolutamente transparente. En la lógica kantiana la educación no puede tener espacios para la opacidad, no hay una sola área o componente que justifique la falta de transparencia; el ámbito educativo es uno de los espacios públicos que debería tener mayor publicidad y mayor transparencia. Lo cierto es que en este rubro, cualquier iniciativa debe ser consensada entre los diferentes elementos que integran el SEN. Cuanto más se socialice y se democratice las iniciativas a favor de la transparencia, sus resultados tendrán mayores y mejores posibilidades de consolidarse en el mediano plazo.

Debe considerarse, adicionalmente, la participación de un protagonista con veto¹⁹ fundamental: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Arnaut, Street y Bastidas coinciden en que el peso del SNTE sobre la definición de políticas, programas, proyectos, acciones o estrategias es importante y significativo. Latapí insiste en que toda decisión importante, aunque sea de carácter técnico, administrativo o político tiene que ser previamente consultada, incluso consensuada, con el sindicato, so pena de incurrir en conflictos laborales enconados.²⁰ El SNTE

¹⁹ Sobre el tema, el Prof. George Tsebelis concibe la categoría de jugadores con veto en *Veto players: How political institutions work*, Princeton University Press, 2002. El autor identifica a los jugadores como actores individuales o de grupo con intereses específicos que defienden y definen la confección de políticas públicas de gran calado hasta acciones particulares.

²⁰ Latapí Sarre, Pablo, “Las perspectivas hacia el siglo XXI”, Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, 1998, p. 426.

como jugador con voto tiene que incorporarse a este ejercicio de transparencia focalizada, independientemente de que inicie uno propio al interior de su estructura.²¹

Estado actual en la construcción de la transparencia en el sector educativo

Gary Becker²² y James Heckman²³ acuñaron el término de capital humano para vincular el desarrollo económico de una sociedad a la formación académica de los individuos que la integran. Un Estado y un gobierno que invierten en los miembros de la sociedad, tienen más posibilidades de prosperar que los que no lo hacen. Desde la perspectiva de estos autores, el desarrollo económico está ligado al desarrollo educativo de los individuos y ambos guardan una relación directamente proporcional: a mayor desarrollo educativo, mayor desarrollo económico. Invertir en educación es un negocio rentable para una nación, y sólo a través de la educación se puede transformar un país.

Rafael Segovia afirma, en el mismo sentido, que el núcleo de desarrollo de una nación está sustentado en la educación.²⁴ La importancia de la educación no es, pues, un tema a discusión; las más diversas voces y posiciones coinciden en ello, pero es indispensable definir políticas educativas encaminadas a fortalecer el desarrollo no sólo económico de un país, sino integral de las naciones.

Hablar de transparencia focalizada en un sistema que ha sido considerado como opaco y con resultados poco positivos,²⁵

²¹ El Banco Mundial realizó un estudio en cinco países latinoamericanos, entre ellos México, en el que señala que cualquier reforma educativa o reforma que incida en la educación debe incorporarse a los sindicatos de maestros de lo contrario fracasarán. World Bank, *Inequality in Latin America and the Caribbean Breaking with history*, 2003, pp. 303-362. Sin embargo, en su libro de memorias, el ex Jefe de Educación de Nueva York, Joel Klein plantea que al término de más de cinco años como responsable del sistema educativo más grande de Estados Unidos, reconoce que los sindicatos de maestros no tienen ningún interés en apoyar algún cambio en beneficio de los estudiantes o del sistema que eleve la calidad educativa. Klein, Joel, *To Education Reformers: Play Politics*, 2011.

²² Becker, Gary, *Human Capital*, University of Chicago Press, 1993.

²³ Heckman, James, Javier Arias, Oliver Azuara, Pedro Bernal, Cajeme Villarreal, *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*, IZA, DP, 4740, 2010, pp. 14-28.

²⁴ Segovia, Rafael, "Educación y civilización", *Reforma*, 2007, p. 18.

²⁵ "En las evaluaciones internacionales los estudiantes no alcanzan el nivel de capacidades básicas PISA y sólo 3% de los estudiantes mexicanos alcanzó los niveles más altos que corresponden a 'contar con la capacidad de identificar, explicar y aplicar conocimientos científicos de manera consistente en una variedad de situaciones complejas en la vida cotidiana'. Este 3% contrasta con el promedio de los países de la OCDE (19.2%)". Prospectivas OCDE: México, políticas clave para un desarrollo sustentable, OCDE, octubre, 2010, p. 24.

requiere de la convergencia de todos los involucrados en la prestación de un bien público como lo es la educación. En materia de transparencia de la política educativa en la actual administración, se han dado avances al difundir información que anteriormente era de difícil acceso, ya sea porque no se contaba con ella o bien porque se consideraba “confidencial”. En la actualidad se difunden a través de Internet las evaluaciones nacionales e internacionales en las que participa nuestro país, así como las cifras de deserción escolar, de eficiencia terminal, la plantilla docente y administrativa.

Investigadores educativos como Guevara, Villa Lever, Hamui, consideran que el sistema educativo nacional ha sido un cuerpo opaco que necesita construir, desde su base, las condiciones para que fluya no sólo información, sino también un diálogo que a su vez permita a las autoridades educativas incorporar en el diseño de la política educativa las observaciones de la sociedad en general y de públicos especializados en particular.

El Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE)²⁶ agrupa a destacados investigadores que emiten comunicados, que se publican vía Internet y a través de la prensa escrita, referentes al tema educativo. Una de sus integrantes, la Dra. Lorenza Villa Lever,²⁷ señala que, desde hace cerca de doce años, el OCE se ha pronunciado de manera periódica en diferentes temas y sólo en cinco ocasiones se ha generado una reacción de parte de la autoridad educativa federal.

La Dra. Villa Lever, por otra parte, reconoce que, a partir de 1988, la estadística educativa se ha robustecido porque existen organismos gubernamentales, como el Instituto Nacional de Estadística Educativa, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y la propia SEP, a través de áreas como el Centro Rosenblueth, cuya misión principal es la elaboración de la estadística educativa; considera, asimismo, que hubo un avance en los mecanismos de rendición de cuentas como resultado de las comparecencias ante la legislatura vigente, de los titulares del ramo educativo, de los informes trimestrales que se entregan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de los informes de procesos y procedimientos de control interno que requiere la Secretaría de la Función Pública,

²⁶ Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado no. 49. “Rendir Cuentas en Educación”. <http://www.jornada.unam.mx/2001/02/09/047nlsoc.html> [(9 de febrero, 2011).

²⁷ Villa Lever, Lorenza. Miembro del Observatorio Ciudadano de la Educación e Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Entrevistada el 28 de Abril del 2010.

además de los mecanismos de vigilancia gubernamental que inician desde la estructura administrativa de la SEP y concluyen hasta la escuela o centro escolar en cualquier zona del país.

La historia inmediata, y la no tan cercana, evidencian que impulsar cualquier iniciativa en un sector con las características del educativo suele tener alcances muy limitados debido a la inercia, a las prácticas irregulares y a los intereses corporativos que prevalecen en el espacio de la educación nacional.

El Sistema Educativo Nacional es uno de los pocos espacios públicos en el que participan millones de mexicanos cotidianamente; ejerce el presupuesto más importante del gobierno federal y de los gobiernos estatales. A través de éste, a lo largo de doscientos días al año, operan con regularidad más de doscientos cincuenta mil escuelas que atienden a casi treinta y cinco millones de alumnas y alumnos en todos los grados y modalidades.²⁸ Las cifras reflejan la complejidad del SEN, comparado con otros sistemas educativos de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas matrículas representan del 60 al 10% de la matrícula nacional.²⁹

La insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas, además, impide a la sociedad mexicana saber por qué uno de los mayores presupuestos de egresos del gobierno federal no se ha traducido en resultados positivos en la formación académica de los alumnos y alumnas, ni refleja una mejora en la calidad, en la pertinencia y en la cobertura de la educación,³⁰ aun cuando existan avances en algunos rubros.³¹

Hasta hace muy pocos años estos asuntos eran “confidenciales”, se trataba de información gubernamental a la que sólo se podía acceder siendo servidor público responsable de alguna de las áreas del sector educativo. Hoy conocemos las cifras del SEN como producto de un ejercicio planeado y estructurado por

²⁸ Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo Escolar 2007-2008*, México, 2009.

²⁹ OECD, *Education at glance. OECD Indicators*. OECD, París, 2010.

³⁰ Canales, Alejandro, “Educación, comparecer y rendir cuentas”, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, octubre, 2010.

³¹ El mensaje del presidente de México con motivo de su IV Informe de Gobierno señala que en lo educativo “queda más por hacer, pero se está trabajando en varios frentes”. Enumeró cinco aspectos que a su juicio muestran los progresos., Destacó, por ejemplo, los beneficios del concurso de plazas que hoy tiene lugar, aunque solamente se refiere a una porción mínima de nuevas plazas. También se refirió a las obras de mejoramiento de las Escuelas Dignas; al número de becas otorgadas; a los más de 700 nuevos bachilleratos; a las 75 nuevas instituciones de educación superior, y la ampliación de la cobertura en el nivel medio superior y superior.

la autoridad educativa federal, estatal y hasta municipal. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en 1992 ha contribuido a la construcción de un sistema de información nacional, en el que participan las treinta y un entidades federativas, a partir de un sistema coordinado por la SEP.

Esta información sigue recabándose directamente de cada una de las escuelas públicas y privadas del país, mediante la aplicación del Cuestionario 911, desde el inicio y hasta el fin de cursos de cada ciclo escolar. La estadística básica incorpora, además, algunos indicadores que se formulan a partir de proyecciones de población elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Elaborar e integrar esa información requiere de la participación de un número importante de personas e instituciones, aunque debe tomarse en cuenta que se necesita mucho más que datos estadísticos sobre cobertura e inscripción.

A partir del ANMEBN, los gobiernos estatales operan sus propios servicios educativos, así como otros que les fueron transferidos en el marco del acuerdo, como los servicios de profesional técnico del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); los de bachillerato del sistema del Colegio de Bachilleres y los servicios del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), pero la autoridad educativa federal conserva la rectoría de la educación a nivel nacional.

Del año 2000 a la fecha, sin embargo, ha existido una confusión al interior de la SEP, particularmente entre sus titulares, quiénes asumen que federalizar³² los servicios educativos significa desentenderse de su operación y de sus resultados. Este equívoco no admite excusa, pues el ANMEBN establece entre sus objetivos, la preservación de la calidad y la integración de un SEN.

Avances en la Transparencia Focalizada

Sin duda se han alcanzado avances importantes en la construcción de sistemas de información del sector educativo, pero es

³² Federalizar no es sinónimo de descentralización, es un ejercicio de la autonomía de los estados miembros de una federación; es la acción del binomio autonomía-soberanía. Federalizar es una acción y una decisión administrativa y política que propicia y promueve que las iniciativas provengan de la periferia y no sólo del centro formal de la federación. Plasencia Díaz, Adriana. *La federalización de la educación básica en el Distrito Federal*, p.295.

necesario insistir que no sólo se trata de cifras o de resultados de evaluaciones.

Es preciso contar con mecanismos que, desde nuestra perspectiva, se determinen desde la misma base del SEN; en las escuelas y con la participación de los padres y de los alumnos, tomando en cuenta las evaluaciones, nacionales e internacionales que se aplican periódicamente al sector y que dotan de herramientas tanto a los progenitores como a los alumnos para exigir mejores resultados en el desempeño académico individual y de la escuela.

Pruebas como PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes) y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares); las pruebas del Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa, así como TIMSS, por sus siglas en inglés (Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias), fueron anunciadas y promovidas por el entonces titular del ramo educativo –Reyes Tamez Guerra– a principios del año 2000. Desde su primera aplicación, se arrojaron resultados sustanciales y relevantes sobre el desempeño académico de los estudiantes a nivel nacional, particularmente en materias como español, matemáticas y ciencias.

Se cuenta desde entonces, con instituciones gubernamentales y autónomas, como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Centro Nacional de Evaluación Educativa (CENEVAL), cuya misión es promover e integrar sistemáticamente información y procesos de evaluación de la educación en nuestro país.

En respuesta a la proliferación de centros escolares privados, de todo tipo, nivel y modalidad, que incumplían la normatividad de la LGE al no contar con el Registro de Validación de Estudios Oficiales (RVOE), la SEP publicó por primera vez en 2008 un listado de escuelas de nivel medio superior con RVOE.³³ Se inició posteriormente la integración de escuelas a nivel básico con el propósito de que los padres de familia pudieran tomar mejores decisiones a partir de información más precisa que evite sorpresas futuras, por ejemplo ver truncadas las aspiraciones de inserción de sus hijos al mercado laboral o a otros centros escolares. Ahora

³³ En esa lista se revocaban 501 permisos para operar escuelas privadas de nivel medio superior. Para hacer una consulta paso a paso del RVOE: ingresar a la página <http://www.rvoe.sems.gob.mx>. Dar click en el ícono “Consulta”. Con el apuntador, seleccionar el estado donde se ubica el plantel de su interés. Ingresar el nombre del plantel buscado (es opcional, por si el usuario conoce el nombre). Dar click en el botón “Buscar”.

se puede consultar, en la página www.rvoe.gob.mx, si una escuela particular cuenta con el reconocimiento de la autoridad educativa federal para operar dicho plantel.

Como respuesta a los planteamientos ciudadanos de organizaciones no gubernamentales (como Mexicanos Primero y el OCE), a partir de la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del 2010, se establece en el Artículo 9 la obligación de la SEP de conformar un padrón de maestros por entidad federativa, que la autoridad educativa federal integra y difunde en su portal electrónico.³⁴

En los listados se puede identificar con nombre, apellidos y clave de centro de trabajo, cuántos maestros hay frente a grupo, por entidad federativa y a nivel nacional; también cuántos están comisionados y cuántos tienen licencia. Esta suma estadística permite a la autoridad educativa federal llevar a cabo un proceso de planeación oportuna y racional en la prestación del servicio, y a los padres de familia saber cuál es la condición laboral del maestro o maestra de sus hijas o hijos.

Un avance más planteado en el PEF, es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas de los recursos transferidos a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN) y al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), lo que se traduce en la posibilidad de seguir los rastros en la aplicación de los recursos federales a fin de impulsar el desarrollo educativo a nivel básico, así como de evitar que estos recursos se queden en alguna tesorería estatal durmiendo el sueño de los justos.

Desde 1988, cuando se modifica la Ley Federal de Coordinación Fiscal, se constituyen el FAEBNM y el FAETA, junto con otros fondos de aportaciones. Su propósito es impulsar la

³⁴ Esto en cumplimiento a lo establecido en el artículo 9º, fracción IV, inciso a) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010; presenta la actualización de la información al tercer trimestre de 2010, sobre: El número y tipo de las plazas del personal docente, administrativo y directivo, el nombre, RFC y CURP de quienes las ocupan, sus percepciones brutas, por escuelas o centros de trabajo. Asimismo, los costos del pago de servicios personales vinculados a las plazas por escuela o centro de trabajo, los tabuladores, así como los catálogos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa. Además se cuenta con la información relativa a: relación de trabajadores comisionados por escuela o centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión y si reciben alguna, se especifica cuánto perciben en su caso. Se tiene también la información del personal contratado por honorarios por escuela o centro de trabajo, identificando sus funciones y el monto de sus percepciones.

descentralización de los recursos destinados a la educación básica y normal, si bien no se determina ninguna obligación para rendir cuentas sobre el ejercicio de estos recursos.

En los artículos 8 y 9 del PEF 2011 y en los artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se definen en la actualidad, los reportes o informes que deben generarse sobre la aplicación y ejercicio de los recursos destinados al FAENBM y al FAETA; la periodicidad de los mismos; el responsable o responsables de su elaboración; la autoridad que recibe dicha información, y el responsable de su publicación y difusión. (véase Anexo 1).

Se cuenta también con un Registro Nacional de Profesionistas (RNP), administrado por la Dirección General de Profesiones. Este Registro, elaborado conforme a los Artículos 25 y 32 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5 constitucional, tiene el propósito de identificar a aquellos profesionistas que registran sus títulos y tienen una cédula profesional. El RNP es un avance significativo en materia de transparencia focalizada ya que permite al gran público saber si el médico, el arquitecto o algún profesionista, que está a punto de contratar, tiene realmente los estudios que lo acreditan para ejercer una profesión determinada.

A través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) se puede consultar un listado de todos los trámites y servicios que presta la SEP, así como los requisitos y costos para su cumplimiento, con lo cual se reducen las asimetrías de información entre los prestadores de servicios y los usuarios, además de la corrupción, las prácticas irregulares y tarifas exorbitantes. Este servicio también está disponible en el portal de la SEP.

Tareas pendientes

Sobre los resultados de las evaluaciones, tanto nacionales como internacionales, es preciso reiterar que éstos parecen no causar efecto en el diseño de la política educativa; ni siquiera haber causado repercusión en los Consejos de Participación Social, sobre todo los escolares y municipales, por ser éstos los espacios en los que se pueda llamar a cuentas a los directores y docentes sobre los magros resultados de los estudiantes y de las escuelas. No existe evidencia de que un padre de familia haya utilizado los resultados de ENLACE o del Instrumento para el Diagnóstico de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), o de los Exámenes de Calidad y Logro Académico (EXCALE),

para determinar conjuntamente con los directivos y maestros las acciones que permitan revertir y mejorar estos resultados en un tiempo determinado.

Hoy cualquier padre de familia o persona interesada en el tema educativo puede acceder al infinito universo de estadísticas, boletines, cifras y documentos que emite periódicamente la SEP, pero esa información por sí sola no es suficiente para mejorar el aprovechamiento de su hija o hijo. Más grave es que institucionalmente no se utiliza esa información para definir políticas públicas que coadyuven a transformar los resultados en la materia. No se necesitan grandes evaluaciones internacionales para detectar las deficiencias y resistencias del sistema en su conjunto. Hay que admitir que en una década se ha integrado un sistema de información educativo aceptable y susceptible de mejoras, ahora el problema radica en que no hay un impacto de esta información que redunde en definir y redefinir el rumbo educativo que a todas luces parece extraviado.

Para el caso mexicano, la OECD en su Informe 2010 señala que el gasto por estudiante permanece bajo en relación con el resto de los países de esta organización; agrega que para ampliar la cobertura y elevar la calidad no basta aumentar la inversión, es indispensable aumentar la eficiencia. Plantea, además, que para elevar la competitividad de la economía es indispensable el acceso ampliado a educación de calidad en los niveles medio y superior; sin embargo, la política educativa en esos niveles, hasta ahora, no considera la ampliación de infraestructura para atender la creciente demanda, o bien, la definición de modelos alternativos de educación en esos niveles.³⁵ En contraste, Heckmann y otros estudiosos³⁶ han demostrado con sus análisis de neurociencia que es indispensable invertir recursos en los primeros años de vida escolar de los niños y niñas mexicanas, particularmente en la educación inicial, así como en la etapa de formación del cerebro humano, es decir, entre el momento del nacimiento y los dos años.

Las evaluaciones internacionales, por otro lado, colocan a México en los últimos lugares en materias como español, matemáticas y ciencias; materias indispensables para el desarrollo integral y la inserción en la vida económica. Mientras que países

³⁵ Fundación Este País, *El estado de la educación en México. Una lectura de los indicadores educativos de la OCDE*, 2009, pp. 57-62.

³⁶ Heckman, *et al.*, *op. cit.* pp. 17-22.

como Finlandia, con una población de 5.3 millones de habitantes, de los cuales quinientos mil son estudiantes de educación básica, aparece consistentemente en los primeros lugares en las pruebas internacionales, gracias a un proyecto educativo basado en dos grandes pilares: conocimientos y habilidades, además de favorecer una educación centrada en la persona y en la igualdad, ya que las escuelas públicas predominan en el sistema, mientras que las privadas son prácticamente inexistentes.

En cambio, Estados Unidos, cuya tendencia es crear escuelas “charter”, escuelas públicas financiadas principalmente con recursos privados,³⁷ obtiene, por ejemplo bajos resultados en PISA.³⁸ La comparación contrasta aún más entre contextos y circunstancias radicalmente diferentes; del mismo modo que las variables en la dimensión de la matrícula, financiamiento público e infraestructura en países no desarrollados resulta compleja; de cualquier modo, permite a los especialistas identificar áreas de oportunidad para países como México, sin seguir necesariamente modelos ajenos a la realidad nacional.

Resultados de México en las evaluaciones de PISA³⁹.

| | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 |
|-------------|------|------|------|------|
| Lectura | 422 | 400 | 410 | 425 |
| Matemáticas | 387 | 385 | 406 | 419 |
| Ciencias | 422 | 405 | 410 | 416 |

Fuente: Elaboración propia con información de:
OECD, *PISA 2000, 2003, 2006 y 2009 Database*.

³⁷ Sobre el sistema educativo estadounidense y en particular de las escuelas charter, véase, Plasencia Díaz, Adriana, *op. cit.*, pp. 159-192.

³⁸ Davis Guggenheim, en su documental *Esperando a Superman*, hace un recuento del fallido sector educativo estadounidense a nivel básico, centrando en el maestro la única posibilidad de revertir los magros resultados del logro académico en Estados Unidos. Guggenheim, Davis, *Waiting for Superman* (Documentary) 102 minutos, California, USA, 2010.

³⁹ PISA se aplica cada tres años y los resultados son entregados en puntuaciones globales que van del 200 al 800, donde la media es 500. De acuerdo con las estimaciones de la Dirección de Educación de la OCDE, se considera que cada 40 puntos equivalen a un año de educación. México ha estado ubicado en los últimos lugares de la evaluación respecto del resto de los países miembros de la OECD.

Áreas de oportunidad

Es fundamental consolidar los mecanismos de integración y recopilación de información; aunque existe un avance significativo, se requiere construir esquemas profesionales para generar y precisar, por un lado, información estadística y, por otro, información que permita tomar decisiones no sólo a la sociedad sino también a la misma autoridad educativa, ya sea federal, estatal o municipal.

En necesario transformar la estructura vertical jerárquica de la SEP y trabajar en la creación de estructuras más planas y participativas, en las que los flujos de información se transmitan de manera natural y ágil. Los altos funcionarios deben contar con la misma información que la burocracia media y baja; de lo contrario, ésta tiene todas las ventajas para aprovechar la ignorancia de sus jefes, ya sea a su favor o en beneficio de grupos externos. Tradicionalmente se hace frente a esta situación con el aumento de mecanismos o sistemas de control y consecuencias administrativas, paradójicamente el exceso de éstos conduce a la inacción. La identificación de metas e indicadores que permitan medir el desempeño individual e institucional puede contribuir a la construcción de un sistema de incentivos que haga converger los intereses de jefes y subordinados.

Habrá que transferir el poder de decisión y participación hacia los padres de familia; con padres más y mejor informados, la estructura del sistema educativo podría ser sacudida, al convertirlos en “usuarios” exigentes y demandantes, y no en simples receptores de un servicio, ya sea gratuito o pagado. En el caso de las escuelas públicas, los padres de familia piensan que la gratuidad es una concesión benefactora de la autoridad y no una obligación del Estado. En tanto que en las escuelas privadas, los padres exigentes se les señala como conflictivos y corren el riesgo de que se expulse a sus hijos .

Cuando los padres de familia tengan mayor información, no solamente técnica, sino también legal, reconocerán que no están recibiendo una dádiva; todo lo contrario; reconocerán que están disfrutando de un bien público que ellos han pagado a través de sus impuestos y de sus aportaciones. Los padres de familia, junto

⁴⁰ El proyecto escolar consiste en lograr una organización que favorezca el aprendizaje colectivo, y tiene como objetivo la búsqueda de la mejora integral y académica para todos los miembros de la comunidad escolar. En la literatura especializada, tanto internacional como nacional, se considera como el elemento clave para la transformación de la gestión escolar.

con los maestros y directivos, en cada centro escolar, deben lograr una sinergia para orientar sus intereses hacia la consecución de los objetivos académicos que identifiquen en el proyecto escolar.⁴⁰

Los Consejos de Participación Social en cada centro escolar, por ello, son áreas de oportunidad para la transparencia focalizada, ya que son órganos a los que se incorporan las autoridades escolares, los docentes, los padres de familia y los alumnos; y de igual modo, ellos deciden conjuntamente las prioridades académicas y operativas del plantel.

Hay que tener presente que, tradicionalmente, la participación de los padres de familia ha sido relegada a la organización de fiestas de la escuela o de la cooperativa, porque la mayoría de los padres y madres no saben que pueden ir más lejos y exigir a los maestros y a los directivos el mejoramiento del servicio educativo; el cumplimiento de sus funciones; erradicar el ausentismo de los docentes y promover la pronta sustitución de los docentes frente al aula, cuando éstos no cumplan con las metas y objetivos académicos previamente consensados en el Consejo de Participación Escolar, así como reconocer y premiar a los docentes que superen las metas u obtengan los mejores puntajes en evaluaciones como ENLACE o PISA.

Sería de gran utilidad elaborar una Carta Ciudadana para la Educación, en la que se establezcan cuáles son los derechos y obligaciones de cada uno de los actores del SEN. Las cartas ciudadanas fueron incorporadas al ejercicio gubernamental en el marco de la Nueva Gerencia Pública, corriente que las define como un instrumento que impulsa la transparencia y la rendición de cuentas; se integran a partir de la necesidad de conocer los derechos y obligaciones de los ciudadanos al requerir un servicio público, como el educativo.

Las “cartas ciudadanas para la educación” deberían ser expuestas en cada centro escolar e incluir los datos curriculares de cada uno de los docentes y directivos, el presupuesto de ingresos y egresos del plantel, así como las metas académicas. Estos documentos se pueden difundir por medios electrónicos y de ese modo establecer un diálogo abierto con los padres de familia de un centro escolar. Cuanto mayor sea la ignorancia de los padres de familia sobre los asuntos de la escuela, mayores serán las probabilidades de que el nivel educativo siga a la baja. El involucramiento de los padres de familia es uno de los elementos presentes en sistemas educativos eficaces como el finlandés.

Si bien es cierto que se está elaborando un registro de profesores de las escuelas públicas en las entidades federativas y en el Distrito Federal, es preciso también realizar un registro de las y los docentes que prestan sus servicios en las escuelas privadas o particulares, así como contar con la información del perfil y experiencia de cada uno de ellas y ellos, con el propósito de que los padres de familia conozcan quién o quienes están educando y formando a sus hijos e hijas.

Es necesario elaborar padrones de beneficiarios de los programas como Escuela de Calidad y de becas, ya sea de carácter compensatorio o de reconocimiento al aprovechamiento escolar; así se transparentará su entrega; sobre todo, se transparentará el procedimiento de selección de los acreedores a este tipo de estímulos.

Es de suma importancia hacer público el proceso de preparación y elaboración de los contenidos de Libros de Texto Gratuitos (LTG), con el fin de transparentar quiénes participan, cómo son elegidos y cuál es su función dentro del proceso. Los investigadores educativos así como docentes, especialistas en didáctica o planeación curricular pueden apoyar estos procesos y colaborar en su enriquecimiento. Desde hace algunos años, los LTG son elaborados por grupos multidisciplinarios de reconocida experiencia, pero es necesario mantener este perfil y difundir estas acciones a quien esté interesado en conocerlas y participar en ellas.

Las evaluaciones nacionales e internacionales a las que el SEN está sujeto en la actualidad, también requieren una dosis importante de transparencia. Se debe difundir quiénes participan en su elaboración; bajo qué criterios las perfilan, y cuál es su costo.

Es indispensable transparentar la conformación de los presupuestos educativos, así se podrá conocer cómo se integran, quiénes participan y cómo se eligen; quiénes los ejercen y cómo lo hacen. Es preciso establecer las consecuencias o sanciones a quienes incurran en prácticas irregulares en el ejercicio y aplicación de los presupuestos, así como a quienes son responsables del subejercicio del gasto público educativo. Los mecanismos de rendición de cuentas en este aspecto deben consolidarse, ya que en la actualidad los recursos que la federación transfiere, a través del ramo presupuestal correspondiente a las entidades federativas, pueden ser asignados o aplicados -sin control- a otros rubros, lo cual ocasiona graves y grandes pérdidas en el SEN. La *federalización*

mal entendida ha provocado la inexistencia de mecanismos de seguimiento y aplicación puntual del gasto educativo, ocasionando importantes espacios de opacidad.

Es imprescindible vincular los resultados de las evaluaciones nacionales, desde EXCALE, ENLACE, IDANIS, e internacionales, como PISA y TIMSS, al diseño, definición y la implementación de la política educativa, así como de los planes y programas de estudio.

La autoridad educativa federal tiene la gran oportunidad de generar un indicador de transparencia educativa que midan sus propios esfuerzos en la transmisión y difusión de información, con el fin de mejorar las decisiones de los usuarios del SEN. Se trata, en suma, de diseñar un indicador de transparencia focalizada.

Reflexiones finales

La transparencia focalizada se puede considerar como un elemento fundamental que posibilita la creación de relaciones confiables entre gobierno y sociedad, en particular en el sector educativo. La SEP desempeña un papel fundamental en este proceso, si bien no es el único protagonista que construirá la transparencia focalizada en el sector educativo. Su titular, como instancia federal, tiene la responsabilidad de coordinar a las autoridades educativas estatales y a cada uno de los integrantes del SEN para contar con el insumo indispensable en esta tarea: información, aunque no de cualquier tipo; es información disponible, clasificada, ordenada, actualizada, clara, precisa, oportuna, pero sobre todo útil para la sociedad.

Los principios de transparencia focalizada “efectiva socialmente” -que conforman la disminución de lagunas de información, la comunicación interactiva, la medición del impacto de la información, la utilidad y confiabilidad de la información y el mejoramiento de las prácticas gubernamentales- deben regir la construcción de las áreas de oportunidad señaladas, con el propósito de apuntalar y sostener la estrategia de la transparencia focalizada, al generar información útil para apoyar las decisiones de los usuarios del sector educativo.

La transparencia focalizada en el sector educativo contribuye a la construcción de sistemas más democráticos que inhiben la corrupción y las prácticas irregulares, y, sobre todo, pueden disminuir los altos costos de la ineficacia e ineficiencia en un sector de importancia vital para el desarrollo científico y tecnológico

del país. El SEN requiere de estrategias como la transparencia focalizada, que al abrir el diálogo entre uno de sus componentes, estimula la transformación en sus operaciones.

La transparencia focalizada se orienta hacia prácticas específicas que provocan y redundan en beneficios particulares entre los miembros de una sociedad; una transparencia focalizada sostenida, asimismo, permitirá construir sistemas de información fluidos y oportunos; dotará a la sociedad de elementos que incrementen y formalicen sus exigencias orientadas a mejorar la prestación del servicio educativo. La transparencia focalizada en el sector de la educación debe concentrarse en ámbitos como el estructural, el procedimental, el cultural y el social que conducirá al logro de avances significativos, manteniéndolos como una práctica natural y no ajena al SEN; además debe considerarse como un medio, no como un fin; como una estrategia y no como un procedimiento que llene espacios y necesidades burocráticas. Es una estrategia concebida para cumplir objetivos relevantes y precisos como la calidad y la equidad de la educación.

El SEN tendrá que iniciar una reconstrucción que opere desde su base hacia arriba. En esta tarea, la transparencia focalizada le permitirá, además, crear y trasmisir confianza entre los actores involucrados, y fomentará la participación crítica y activa de cada uno de ellos, en particular de los padres de familia, de los maestros así como de los directivos. Aunque la transparencia focalizada, reiteramos, es una acción vertical, es preciso crear las condiciones para que las acciones y propuestas también provengan de la base del SEN y no de la inercia burocrática vertical, que no los involucra en la concepción y práctica de la política pública, pero sí en su implementación.

Habrá que estar alerta y evitar que la transparencia focalizada no se considere un don o un obsequio más del aparato gubernamental educativo, sino que se logre entender que es el resultado de una mayor participación social que, seguramente, logrará su consolidación y arraigo cuando se abra la puerta a cualquier actor que esté convencido de que vale la pena participar en este proceso, del que todos podemos ser beneficiarios. Se trata de construir una red social cimentada en la confianza, la participación y apoyos concretos que se traduzcan en el fortalecimiento del SEN.

La SEP ha logrado avanzar en la construcción de sistemas de transparencia y de rendición de cuentas, aunque es preciso multiplicar esfuerzos para concretar acciones que se reflejen en logros

y beneficios específicos para la sociedad mexicana. Su “programa de transparencia y rendición de cuentas” debe sustentarse en información fidedigna, pertinente y veraz que contribuya a que la propia autoridad educativa tome mejores decisiones e integre a todos los componentes del SEN.

La SEP, además, debe mantener su responsabilidad en la coordinación de las tareas educativas que se realizan a lo largo y ancho de nuestro país; asimismo debe recuperar su papel rector y conformar un sistema de información educativa nacional que le permita ofrecer a la sociedad en general y audiencias particulares, información clara, concreta, confiable y de calidad que a su vez permita diseñar, implementar y evaluar políticas públicas educativas pertinentes.

La educación es un derecho y ejercerlo es nuestra obligación; conocerlo, difundirlo y apropiarnos de él, en tanto bien público, de manera libre y responsable. Se trata de un patrimonio público que debemos aprovechar en beneficio de todos y cada uno de los que formamos parte de esta sociedad. El mejoramiento de nuestro sistema educativo pasa forzosamente por el tamiz de la transparencia focalizada: información que sirva para tomar decisiones desde la base social hasta la cúspide de la pirámide burocrática.

Los cimientos de la transparencia se están consolidando, la marcha será hacia adelante teniendo como objetivo la utilidad y el uso de la información que utilicen los padres de familia y los maestros, así como los estudiantes, quienes se constituyen en los pilares para continuar con las interrogantes, con las dudas, con la necesidad de reconocer cifras, datos; indicadores que nos permitan a todos plantear más preguntas, a partir de nuevas dudas y más deseos de profundizar en el sistema educativo en el que estamos inmersos y, así, tomar mejores decisiones. John Dewey, filósofo y pedagogo estadounidense, señalaba que “la educación no es preparación para la vida, la educación es la vida misma” y en nuestras vidas debemos aprender y aprehender la transparencia.

Anexo 1

Cédula de Obligaciones de Información y su Publicación sobre el Ejercicio de los Recursos públicos del FAEBN y FAETA.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Monto Asignado en el PEF 2011: \$ 248,571,800,000

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Monto Asignado en el PEF 2011: \$ 4,549,680,194

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|--|---|--|--|--|--|
| 1. Informe sobre el ejercicio, destino y resultados | Trimestral Veinte días naturales posteriores a la terminación de cada semestre | Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del D.F. | SHCP, quien lo entrega al Congreso de la Unión | Portal de Internet de la SHCP. Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del D.F. | LFPRH. Art. 85 fracción II. PEF 2011. Art. 8, fracción IV primer párrafo. LCF. Art. 48 |
| 2. Avance físico de obras y acciones respectivas | | Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del D.F. | SHCP | | PEF 2011. Art. 8, fracción IV segundo párrafo |
| 3. Diferencia entre el monto de los recursos transferidos y los erogados | | Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del D.F. | SHCP | | PEF 2011. Art. 8, fracción IV segundo párrafo |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|--|---|--|-------------------------------------|--|---|
| 4. Evaluaciones de resultados y de desempeño que se realizarán a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales | | Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del D.F. | SHCP | SHCP. Cuenta Pública. Instancias de Evaluación de las entidades federativas en sus portales de Internet. Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF en sus respectivas páginas de Internet | LFPRH. Art. 85, fracción I. Art. 110 y 111. PEF 2011. Art. 8, fracc. III y IV segundo párrafo y V. LCF. Art. 49, fracción V |
| 5. Número total del personal comisionado y con licencia, con nombres, tipos de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino | Trimestral, dentro de los veinte días naturales siguientes a la terminación de trimestre que se reporta | Entidades federativas | SEP | Las entidades federativas en su página Internet | PEF 2011. Art. 9 apartado A, inciso a, subinciso i |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|--|---|-------------------------------|---|--|--|
| 6. Pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, debiendo precisar el tipo de plaza y el periodo que comprende | Trimestral, dentro de los veinte días naturales siguientes a la terminación de trimestre que se reporta | Entidades federativas | SEP | Las entidades federativas en su respectiva página de Internet | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso a, subinciso i |
| 7. Matrícula escolar | Anual, durante el primer semestre del año | SEP. Entidades federativas | Las entidades federativas entregan a SEP y ésta a la Cámara de Diputados | | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso ii |
| 8. Número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico, normal, de educación tecnológica y de adultos, por escuela | | SEP. Entidades federativas | Las entidades federativas entregan a SEP; ésta hace la conciliación con las entidades federativas | | PEF 2011- Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso ii |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|---|---|-------------------------------|---|--|--|
| 9. Registro actualizado de la totalidad del personal federalizado, sin importar su situación de ocupación o vacancia, por centro de trabajo, con el nombre de cada trabajador y su respectiva CURP y RFC con homoclave, así como la función que desempeña | A más tardar el último día hábil de julio de 2011 | SEP. Entidades federativas | El registro lo administra la SEP. La EF tienen acceso para actualizarlo | | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso iii |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|---|--------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| 10. Número y tipo de las plazas, docentes, administrativas y directivas existentes; el nombre y la CURP y el RFC con homoclave de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico, normal, de educación tecnológica y de adultos, por centros de trabajo y, también, el pago que reciben por concepto de servicios personales; los movimientos, asimismo, que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación | | Entidades federativas | SEP | SEP en portal de Internet | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso iv, numerales 1 y 2 |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|---|--------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| 11. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo. Se identifican sus claves de pago, el centro de trabajo de origen y destino, así como el inicio y la conclusión de la comisión, el pago que en su caso reciben por concepto de servicios personales, y el objeto de la comisión otorgada al trabajador para desempeñar temporalmente funciones distintas por las cuales fue contratado originalmente | | Entidades federativas | SEP | SEP en portal de internet | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso iv numeral 4 |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|--|--------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| 12. Relación de trabajadores con licencia por centro de trabajo. Se identifican sus claves de pago, tipo de licencia, el centro de trabajo y fechas de inicio y conclusión de la licencia otorgada por la autoridad. Estos son requisitos para que el trabajador se ausente legalmente de sus labores por un tiempo determinado, otorgándose a solicitud del mismo o por dictamen médico del ISSSTE o de la institución de seguridad social respectiva | | Entidades federativas | SEP | SEP en portal de internet | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso iv, numeral 5 |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|---|--------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| 13. Relación de trabajadores jubilados y con licencia prejubilatoria tramitadas en el periodo; se especifica cuáles han sido las últimas dos plazas que ocuparon previas a la jubilación, sus claves de pago, el último centro de trabajo al que estuvieron adscritos, así como las fechas de inicio y fin de cada una de las plazas que ocuparon | | Entidades federativas | SEP | SEP en portal de internet | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso iv, numeral 5 |

| Reportes o informes que deben generarse | Periodicidad | Responsable de su elaboración | Autoridad que recibe la información | Responsable de la publicación de la información y medio de divulgación | Fundamento legal |
|--|--------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| 14. Relación de trabajadores contratados por honorarios, por centro de trabajo. Se identifican sus claves de pago así como el inicio y conclusión de su contrato, el pago que reciben por concepto de servicios personales y la función para la que fueron contratados | | Entidades federativas | SEP | SEP en portal de internet | PEF 2011. Art. 9, apartado A, inciso b, subinciso iv, numeral 7 |

Fuente. Dirección General de Estudios e Investigación con información obtenida del PEF 2011, Ley de Coordinación Fiscal y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, IFAI, 2011.

Referencias

- Aguilar V. Luis. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa, México.
- Arnaut, Alberto (1999). *La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, María del Carmen Pardo (coord.) (1999). Federalización e innovación educativa en México. Colmex, México.
- Becker, Gary (1993). *Human Capital*. University of Chicago Press.
- Canales, Alejandro. "Educación, comparecer y rendir cuentas". Observatorio Ciudadano de la Educación. Octubre, 2010.
- Díaz, María Antonieta, et al. (2007). "PISA 2006". Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México.
- Dewey, John. (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Morata. México.
- Fundación Este País (2009). "El estado de la educación en México. Una lectura de los indicadores educativos de la OCDE". Suplementos Este País. México.
- Fung, Archon, Mary Graham, David Weil (2007). *Full disclosure: perils and promises of transparency*. Cambridge University Press. New York.
- Fung, Archon, David Weil, Mary Graham, Elena Fagotto (2004). *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective? The innovation project*. (Ocassional papers). Harvard University Press.
- Fung, Archon, David Weil (2010). *Open government, open society en Open government. Transparency, Collaboration and Participation Practice*. O'Reilly Media. USA.
- Guggenheim, Davis. (2010) *Waiting for Superman* (Documentary) 102 minutos. California, USA.
- Heckman, James, Javier Arias, Oliver Azuara, Pedro Bernal, Cajeme Villarreal (2010). *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*. IZA. DP. 4740. pp. 14-28.
- Hamui, Mery. Ex presidenta del Observatorio Ciudadano de la Educación y Profesor-investigador de la Universidad Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2010.
- Hickok, Eugene W. (1995). "Accountability of public officials". *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, London.
- Hill Mayoral, Benjamín (2009). "Transparencia focalizada", Documento interno. Secretaría Ejecutiva de la Comisión

- Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. Secretaría de la Función Pública. México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Estadísticas del IFAI <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> 2011. (17 de mayo, 2011).
- Jonas, Jeff, Jim Harper (2010). *Open Government: The Privacy Imperative en Open government. Transparency, Collaboration and Participation Practice*. O'Reilly Media. USA.
- Latapí Sarre, Pablo (1998). "Las perspectivas hacia el siglo XXI", Pablo Latapí Sarre (coord.) *Un siglo de educación en México*. FCE-CONACULTA. México.
- Klein, Joel (2011). *To Education Reformers: Play Politics*. The Atlantic. Washington.
- López Acevedo, Gladys (2009). *Mexico: Two decades of evolution of education and inequality. Latin America and the Caribbean Region. Poverty Reduction and Economic Management Division*. World Bank.
- Maravall, José María (1999). "Accountability and Manipulation", *Democracy, Accountability and Representation*. Eds., Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin. Cambridge University Press.
- O' Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5/1,January, pp. 55-69 (The Johns Hopkins University Press) . Maryland.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2010). Comunicado no. 49. "Rendir Cuentas en Educación". Disponible en <http://observatorio.org/opinion/ComparacerRendir.html> (14 de abril, 2011).
- OECD (2010). "Education at a glance". OECD Indicators. OECD. Paris. Disponible en <http://www.scribd.com/doc/37098167/Panorama-de-la-educacion-2010-informe-OCDE> (8 de mayo, 2011).
- (2010). "México, políticas clave para un desarrollo sustentable"- OCDE. <http://www.segobmx.dgei/pdf/normateca/leygeneraldeeducacion> (9 de febrero, 2011).
- Plasencia Díaz, Adriana (2009). *La federalización de la educación básica en el Distrito Federal. Una tarea pendiente*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

- Salcedo H. Miguel. Titular de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Educación Pública. Entrevista realizada el 29 de Abril de 2010.
- Schedler, Andreas (2007). *¿Qué es rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, 03. Instituto Federal de Acceso a la Información. México.
- Secretaría de Educación Pública (1993). *Ley General de Educación.* Archivo PDF. <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/normateca/LeyGeneraldeEducacion.pdf> (22 de Marzo, 2010)
- (2007). Programa Sectorial de Educación. 2007-2012. Archivo PDF. www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial (5 de mayo, 2011)
- (2009). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo Escolar 2007-2008 y 2009-2010.* México.
- (2011). Portal de Cumplimiento del Artículo 9 del PEF. <http://cumplimientopef.sep.gob.mx/p/index.html> (26 de mayo, 2011)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. 2011.* http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/proyecto_decreto.pdf (1 de abril, 2011)
- Secretaría de la Función Pública (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. 2008-2012.* Archivo PDF. Secretaría de la Función Pública. México.
- Segovia, Rafael et al. (1999). *Educación en el siglo XXI.* Limusa, Noriega Editores, Fondo Mexicano de Intercambio Académico, A.C., Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Sklar, Richard L. (1987). "Development Democracy", *Comparative Studies in Society and History* 29/4. Cambridge.
- Tsebelis, George (2002). *Veto players: How political institutions work.* Princeton University Press.
- Villa Lever, Lorenza (2010). Miembro del Observatorio Ciudadano de la Educación e Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Entrevistada el 28 de Abril.
- Weil, David (2002). "The Benefits and Cost of Transparency: A Model of Disclosure Based Regulation." Documento de Trabajo, Transparency Policy Project", John F. Kennedy

School of Government, 2002. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316145 (8 de Junio, 2011)

World Bank (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history*. Washington. World Bank.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL

Juan Luis González A. Carranca*

* Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.



La finalidad de este trabajo es discurrir sobre un tema que es a la par actual y trascendente, y que impacta no solamente a la ciencia del Derecho, sino a la estructura básica del Estado mexicano y a su vocación republicana y democrática; es aquí donde se inserta, a mi juicio, la regulación de la transparencia y acceso a la información en su aspecto judicial.

Potestad del derecho es hacer realidad la justicia y para alcanzarla requiere necesariamente de una sociedad ordenada, donde impere la paz. La afortunada frase de Francesco Carnelutti: “Cuando el derecho nace, muere la guerra”, conceptúa brevemente la función ordenadora de la norma jurídica. En una sociedad abierta al caos, la concordia de sus miembros naufraga y afloran el roce de pasiones e intereses, propiciando la lucha y la negación misma del Estado de derecho.

Al abordar esta interesante materia, debemos plantearnos una pregunta pertinente: ¿dónde se ubica el derecho de la sociedad para acceder a la información pública?, o dicho en otro giro: ¿entre la dicotomía tradicional que deviene de la antigua y señorial Roma, este derecho forma parte del ámbito público o privado que indefectiblemente regula la Ley?

Tales perquisiciones deben encontrar necesariamente una respuesta para poder analizar y, en su caso, regular la transparencia de la información judicial, puesto que es en la tarea de la impartición de justicia, donde los derechos público y privado se entrelazan en irremediable síntesis, en tanto que las normas del procedimiento que forman parte del primero, en materias civiles o mercantiles preferentemente, se estatuyen para resolver conflictos propios de los intereses de particulares.

En el ámbito penal o familiar, si bien es cierto que los bienes jurídicos protegidos son de derecho público, también lo es que en

el decurso del procedimiento se trastocan derechos particulares de terceros a los que la ley tutela, preservando su confidencialidad en beneficio de la dignidad de las personas o del núcleo familiar.

Para poder fijar claramente mi postura, es menester referirme brevemente al desarrollo histórico de la dicotomía público-privado de la norma jurídica. Este binomio ha impactado el pensamiento jurídico, político y social de la cultura occidental, al determinar la actuación de los Estados modernos, al establecer límites jurídicos entre lo que se reserva el Estado [público] y lo que delega al ejercicio de los ciudadanos en general [privado].

Es en el *corpus juris civilis* donde se establece por vez primera, dentro de dos fragmentos ampliamente comentados en el desarrollo de la historia de occidente, que definen el derecho público y el derecho privado.

El primero reza: *quod ad stantum rei romanae spectat* (lo que se refiere a la condición del Estado Romano), el segundo *quod ad singulorum utilitatem* (lo que atañe a la utilidad del individuo), lo cual demuestra en su origen, la relación de un grupo social, de la sociedad en general, en el que se manifiesta lo que pertenece al grupo como tal a la colectividad; y lo que pertenece a cada uno de sus miembros en lo particular. De ahí se sigue propiamente la afirmación de la supremacía del derecho público sobre el derecho privado, incluso en aquellos regímenes de corte liberal; principios que recoge el desarrollo de la ciencia jurídica y política al concretarla en derecho vigente. A guisa de ejemplo, recordemos las siguientes máximas: “El derecho público no puede ser modificado por pactos entre particulares”, “Una convención entre particulares no deroga al derecho público”, así como la sanción aparejada cuando “los pactos ejecutados contra el tenor de leyes prohibitivas o de derecho público son nulos”, principios que recoge, asimismo, el Estado de derecho moderno que se caracteriza por armonizar los derechos de la sociedad con los intereses propios de los particulares, partiendo de la sujeción de los órganos de gobierno al mandato de la ley.

La separación entre lo público y privado incide en el análisis de las relaciones sociales, ya que al privilegiar al primero se establece una distinción entre desiguales, pues se considera que las personas públicas se encuentran en un estadio mayor que las privadas: es decir, éstas se relacionan en forma subordinada a los gobernantes. Lo mismo acontece si se privilegia al segundo de los ordenamientos señalados, puesto que el Estado, esto es, los agentes encargados de la función pública, son juzgados por un criterio de interés

exclusivamente personal. Para resolver este profundo problema, la sociedad actual, ha recurrido a viejas y sencillas premisas, vigentes en el aquí y el ahora, dentro de las que destaca la equidad aristotélica, la cual señala que la virtud está en los medios, y obliga a ponderar en el mismo plano valorativo los intereses público y privado.

La garantía constitucional del derecho a la Información es fundamento de toda democracia. Un Estado moderno y democrático ha de presentar tres vertientes de contención, contrapeso y vigilancia: el Estado de derecho constitucional con garantías y desarrollo jurídico, división de poderes verdaderamente efectiva, y derecho de acceso a la información pública.

En materia de transparencia y acceso a la información judicial, la dicotomía público-privado juega un papel importante, ya que tiene una íntima relación con el fin último de la función judicial, esto es, con la impartición de justicia de los casos que se someten bajo su imperio. En el Estado constitucional de derecho la función del juez implica un doble presupuesto: por una parte, debe atender con imparcialidad, prontitud y honradez los casos sometidos bajo su jurisdicción, partiendo del marco legal que norma su actividad tanto en lo adjetivo como en lo sustantivo y que tiende a la seguridad jurídica en favor de los justiciables. Por otra parte, la sentencia dictada en el caso concreto, impacta inmediata o mediadamente, en forma positiva o negativa al todo social. La certeza de impartir justicia y la apariencia reflejada a la sociedad en general, de que ésta se realiza dentro del marco legal, en forma pronta, imparcial y expedita, privilegian la supremacía del orden jurídico y la certeza de que mediante las sentencias así dictadas, se fortalece el Estado republicano y democrático.

La voluntad del pueblo de organizarse en república, exige –ante todo– a los gobernantes que las decisiones tomadas bajo la delegación del poder soberano, sean visibles; que se den para el conocimiento de la sociedad, de ahí el verdadero significado etimológico del término: *res* (cosa) pública (que ataña al todo social), da sentido y fundamento al calificativo político del término república. El sigilo de las decisiones de los poderes del Estado choca con el principio republicano, por lo que me atrevo a afirmar que la transparencia de las decisiones tomadas por los órganos del Estado y el acceso de la sociedad a la información pública, constituyen los fundamentos básicos de las repúblicas modernas.

Existe un nexo causal entre la concepción republicana y la forma democrática del gobierno. Si entendemos por sistema

democrático al conjunto de instituciones que garantizan el respeto a la diversidad, la tolerancia, la igualdad de todos los miembros sociales frente a la ley –con independencia del género, creencia religiosa, raza o ideología política– debemos concluir bajo este aspecto que es esencial para la democracia el ejercicio de los diversos derechos de libertad, para que de esta manera se aseguren las acciones tomadas por el gobierno y se sustraigan del secreto, ya sea de la cámaras de representación popular, de las oficinas públicas o de las decisiones judiciales para que éstas sean examinadas, juzgadas y conocidas por la sociedad.

Pero ¿qué se entiende por transparencia? la expresión se utiliza para referirse a una ausencia de obstáculos, de aquello que nos impide ver u observar. En consecuencia, la podemos referir como aquello que nos permite apreciar, en el orden político, con nitidez lo que realiza el Estado.

La transparencia viene a ser la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos y actos públicos. También puede definirse como el conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público. La transparencia se sustenta en el derecho de libre expresión y en el de información.

Si analizamos que el objetivo principal del sistema republicano y democrático, no estriba en que el funcionario en turno o que algún analista exponga en un papel las cuentas públicas, o en un soporte técnico, consideraciones que atañan a la cosa pública, sólo como un mero acto formal. Debemos de concluir que la razón fundamental del sistema, consiste en que dicha información llegue al ciudadano de manera comprensible, accesible y por consiguiente transparente, para que éste se encuentre en posibilidad de realizar su análisis, como receptor principal de la información pública.

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las democracias es el derecho a la información en poder del Estado. Este derecho habilita a la ciudadanía a un control sobre las acciones públicas, que exige no sólo la abstención del Estado en cuanto a censurar información, sino que también requiere la acción positiva de proporcionar información al todo social.

El valor de esta información, a la que todas las personas deben tener acceso, trasciende para el adecuado ejercicio del

derecho fundamental de la libertad de expresión, traduciéndose como una herramienta eficaz para la participación ciudadana como medio de control democrático de la gestión gubernamental.

Dentro de este marco conceptual del Estado moderno, en nuestro país se han dado las primeras acciones para hacer asequible el derecho a la información. Así, el 30 de abril de 2002 el Congreso de la Unión decretó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año.

La Ley se constituye así como acto jurídico primigenio y objeto de estudio del Derecho a la Información, entendida en su sentido amplio como “[...] la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y ser informada”.¹

El derecho a la Información es un derecho fundamental, expresado *in fine* en el Artículo 6º de la Constitución, elevado al rango de garantía individual: “El Derecho a la Información será garantizado por el Estado”, dicha prescripción comprende el derecho público subjetivo que toda persona tiene para obtener información, informar y ser informada, en armonía con otras garantías individuales, entre ellas los derechos humanos, y engloba tanto la libertad de pensamiento, expresión e imprenta, como otras de carácter social, así como el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva y oportuna y el acceso a la documentación pública. Es un derecho, por lo tanto, que confiere a todos sus elementos y mecanismos un alto contenido social, y debe de involucrar la participación de todos los actores sociales.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que todos los presupuestos democráticos necesariamente dependen en algún momento del cumplimiento del derecho a la Información, entendido en un sentido amplio. La democracia exige votos, voces, información veraz de los medios y acceso efectivo a la información pública. Por ello resulta oportuno vincular la viabilidad del cambio democrático con el derecho a la Información y, como primer paso, con la Ley de Acceso a la Información Pública aprobada por el Congreso.

Lo anterior crea el compromiso de las autoridades para enfrentar la responsabilidad de gobernar de frente a los ciudadanos

¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. XVI-XVII.

y con la claridad necesaria para confirmar la confianza y asumir el reto de la rendición de cuentas, así como de la permanente observancia de la Ley por parte de los gobernados.

Juzgamos necesario realizar una somera descripción del ordenamiento citado, en virtud de que sus prescripciones engloban la información judicial, que, si bien es cierto ataúñen además al Poder Judicial Federal, también constituyen el antecedente inmediato del análisis sobre el acceso a la información en poder del órgano de impartición de Justicia de esta ciudad capital.

La ley en comento cuenta con cuatro títulos y once capítulos, 64 artículos y 11 transitorios; su finalidad, como ya se mencionó, es la de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de las instancias del gobierno federal, siempre y cuando no esté clasificada como “reservada o confidencial”. En dicha categoría se contempla la información relacionada con el Ejecutivo Federal, el Congreso, el Poder Judicial Federal, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades.

De las disposiciones contenidas en la ley federal multicitada, es de relevancia el hecho de que la solicitud de información -en cualquiera de sus modalidades-² se eliminan los formalismos que tan arraigados están en nuestro sistema jurídico, pues la procedibilidad de la petición, está sujeta únicamente a que se proporcione nombre y domicilio del peticionario, se describa la información que se requiere con precisión o, bien, se proporcionen datos adicionales para su localización, sin que tenga que justificarse ante la autoridad las razones del porqué requiere tal información pública.

Establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, con las características de ser un órgano de la administración federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Este Instituto estará integrado por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, que tendrán la responsabilidad de promover el ejercicio del derecho al acceso de la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de información; proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, así como los datos personales en

² Es de destacarse que el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé dos supuestos jurídicos en general: 1) las formas en que puede solicitarse la información ante la autoridad y 2) los requisitos esenciales que debe contener toda petición de acceso a la información. Es pues, que de este numeral se aprecia que los requisitos son reducidos a su mínima expresión formalista.

posesión de terceros. Los integrantes de la comisión durarán en el encargo un periodo de siete años sin posibilidad de reelección, sin menoscabo de que la Cámara de Senadores tendrá un plazo de 30 días para objetar los nombramientos.

Esta legislación regula a las instituciones federales, obligando a los órganos del Estado, entre otras, a poner a disposición de los ciudadanos la información que les permita acceder al conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados.

A pesar de la actual apertura, el capítulo de información reservada plantea restricciones en materia judicial. El principio de confidencialidad o reserva no debe entenderse *a priori* como excluyente al acceso a la información, ya que considerarlo así sería poco acertado, porque dentro de las características de los actos jurisdiccionales se encuentra el principio de legalidad que obliga a los servidores públicos de la administración de justicia a sujetarse rigurosamente a una norma determinada, con independencia y autonomía para la emisión de sus resoluciones -mediante un procedimiento revestido de formalidades esenciales adjetivas- lo que se traduce en el debido proceso legal, que tiene como finalidad la restauración del orden jurídico perturbado para que se realicen los alcances del derecho objetivo.

Recordemos, por otro lado, que dentro de los procesos judiciales se contempla el principio de publicidad, sin embargo, limitado al desarrollo de las audiencias, interrogatorios de los testigos y alegatos de las partes, sin que pueda extenderse aquella a la consulta de las actuaciones, que es de acceso exclusivo para los interesados en el litigio.

En este orden de ideas, la ley procesal tutela situaciones de orden público, de la moral o de las buenas costumbres, tratándose de la materia familiar o penal, e incluso para la protección de secretos industriales o comerciales de las partes, por lo que el juez, como conductor del proceso, puede celebrar la audiencia en forma secreta, mediante la constancia que se asiente -respecto de los motivos que lo animaron a realizarla en privado- conforme a lo preceptuado por el Artículo 59 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Lo anterior no debe entenderse como una resistencia a la democratización, ni mucho menos a la transparencia y acceso a la información; sólo se subraya el conflicto planteado al inicio de mi exposición: el derecho público al acceso a la información judicial,

frente al derecho de las partes y terceros –que necesariamente debe preservar el juzgador y que le es inherente al quehacer judicial– en apego irrestricto a la norma jurídica procesal, contando siempre los justiciables con las garantías de seguridad jurídica para poder interponer los recursos procedentes en su defensa, en un supuesto de inconformidad, ya sea ante la Sala correspondiente o, en su defecto, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia de amparo. Por lo tanto, sólo serán materia de emisión de información pública obligatoria aquellos procesos, cuando exista sentencia ejecutoriada.

Al respecto, resulta necesario reflexionar si a voluntad de las partes en un proceso y antes que se emita su resolución, se pudiese propiciar la publicidad de la *litis*, tomando en cuenta las salvedades hechas con antelación, toda vez que la propia ley que se comenta, contempla que los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos deben conservar la confidencialidad.

Es importante resaltar aquí algunas críticas provenientes tanto del extranjero como de ciertos grupos sociales del país, en el sentido de que nuestro sistema judicial funciona bajo la cultura del secreto.³ Me parece que es una crítica infundada o, en el mejor de los casos, una verdad a medias.

Se nos ha puesto como ejemplo el régimen de libertades que, sobre el acceso a la información gubernamental, prevalece en los Estados Unidos de América. Si atendemos a la historia de este país en la centuria recién transcurrida, concluiríamos que en más de una ocasión los derechos fundamentales de sus ciudadanos, en especial los referentes a la privacidad y a la información, han sido atropellados so pretexto de la seguridad nacional. Habría que releer a grandes pensadores estadounidenses como William Fullbright, Gore Vidal y Noam Chomsky, para corroborar esta situación.

Por lo que toca al acceso a la información judicial en aquella nación, veremos que este derecho no es tan amplio como pudiera apreciarse a primera vista.

Es verdad que en la Unión Americana existe una presunción legal a favor de los ciudadanos, para que éstos conozcan la información derivada de la actividad jurisdiccional. En el caso *Nixon v. Warner Communications Inc.*,⁴ la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos estableció que el público goza de un derecho

³ Véase Treviño, Miguel B., “Debatén apertura del Poder Judicial”, en el diario *Reforma*, 2^a sec., sábado 5 de mayo, 2001.

⁴ *Nixon v. Warner Communications, Inc.*, 435 U.S. 539 (1978).

derivado del *Common Law* para acceder a los expedientes judiciales. El máximo tribunal, asimismo, ha sostenido que al público se le debe otorgar acceso a la mayoría de las actuaciones y documentos que se producen en un procedimiento penal (caso: *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*).⁵ Es pertinente resaltar que en este asunto, la corte se refirió a la mayoría de la información y no a toda. Aquí comenzamos con las excepciones a la regla general.

Las cortes federales de los Estados Unidos, por su parte, han establecido que la presunción de acceso a la información judicial se extiende a las actuaciones y documentos en los juicios civiles siempre y cuando dicho derecho hubiera estado disponible a la gente en el pasado y sirva como un medio para monitorear conductas judiciales impropias.⁶

Estos tribunales han expresado, también, que la carga de la prueba para impedir que cierta información judicial se haga pública, recae en la parte que busque la confidencialidad o la reserva.⁷

Una lectura superficial de estas reglas de derecho, nos llevaría a pensar que toda la información producida por un tribunal debe estar abierta al público. No es así. Debemos tomar en cuenta al menos dos situaciones: Primero, la apertura prevista en el caso *Nixon v. Warner* es tan sólo una presunción. Esto debe quedar muy claro. Segundo, aun cuando en el sistema jurídico norteamericano el precedente judicial tiene enorme fuerza, no podemos descartar el papel que desempeñan tanto la legislación federal como la estatal al imponer límites y excepciones a este derecho a la información.

Centraré mi análisis en algunas reglas que restringen o prohíben el acceso a la información judicial en los Estados Unidos.

Se puede afirmar que, en términos generales, la siguiente información no es accesible al público en los tribunales estatales de la Unión Americana:⁸

- a) Aquella que por disposición federal no lo es.
- b) Aquella que no lo es por disposición estatal, del propio tribunal, o porque así lo mandan los precedentes.

⁵ *Richmond Newspapers, Inc. v. Virginia*, 448 U.S. 555 (1980).

⁶ *Washington Post v. Robinson*, 935 F. 2d. 282, 287 (D.C. Cir. 1991).

⁷ *F.T.C. v. Standard Financial Management Corp.*, 830 F. 2d. 404 (1st. Cir. 1987).

⁸ *Public Access to Court Records: Guidelines for Policy Development by State Courts*. Submitted for Consideration by the Conference of Chief Justices and the Conference of State Court Administrators at their Annual Conference in Rockport, Maine, July 28-August 1, 2002 by the Joint Court Management Committee of the Conference of Chief Justices and the Conference of State Court Administrators Working in Conjunction with the National Center for State Courts and the Justice Management Institute, July 16, 2002.

Dentro de esta última categoría, cabe señalar que la inaccesibilidad puede ser absoluta o relativa. Por ejemplo, es absoluta en asuntos que versen sobre procedimientos de adopción, custodia, patria potestad, salud mental o reproductiva. En estos casos, el expediente en su totalidad no está al alcance del público.

La restricción es relativa cuando por razones de interés público (*compelling interest*) la reserva sólo se guarda respecto de algunas partes del expediente. Este tipo de información se incluye, pero no se limita a lo siguiente:

- Nombre, domicilio, número telefónico, correo electrónico o lugar de trabajo de las víctimas de delitos sexuales o de violencia familiar.
- Datos personales de informantes en los asuntos penales.
- Historias clínicas, expedientes médicos, en general, y datos relacionados con la salud mental.
- Evaluaciones para determinar la custodia de menores.
- Datos sobre el ADN o material genético de una persona.
- Órdenes de aprehensión (cuando aún no se detiene al presunto delincuente).
- Fotografías que muestren escenas de muerte y actos de violencia o de abuso infantil.
- Datos de menores que se encuentren involucrados en procedimientos de guarda y custodia, de violencia familiar o en juicios por la comisión de delitos sexuales.
- Información obtenida o generada durante la fase de investigación, que se relacione con conductas presumiblemente inapropiadas por parte de algún servidor judicial.

Podríamos enumerar una larga lista de la información judicial estatal estadounidense que, en todo o en parte, no es accesible al público. Baste reconocer que existen múltiples excepciones a la presunción general de apertura, y que todas las personas tienen el derecho de solicitar al tribunal que se les permita conocer dicha información, aunque ésta no garantiza que el órgano jurisdiccional acceda a su petición.

Las personas involucradas o mencionadas en un litigio, a su vez, pueden solicitar al órgano judicial que se prohíba el acceso público a determinada información. Esta parte de la regla es la más conocida y

difundida. Lo que se “olvida” con frecuencia es que el tribunal puede prohibir, de oficio, ese acceso.

El órgano jurisdiccional debe evaluar si existe algún interés superior (*compelling interest*) que lo obligue a prohibir la difusión de determinada información, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, las leyes y el derecho consuetudinario. Antes de adoptar cualquier decisión al respecto, el tribunal debe, al menos, tomar en consideración los siguientes aspectos:

- 1) El daño potencial que la apertura de información pudiese generar en la vida de las personas involucradas.
- 2) Los derechos de privacidad de los individuos.
- 3) La seguridad pública.

Es verdad que el tribunal debe buscar los medios menos restrictivos al prohibir el acceso a la información; es decir, debe hacer lo posible para que la mayor parte de la información siga estando al alcance del público.

Para lograr este propósito existen muchas técnicas y mecanismos. Entre ellos se cuentan: eliminar o tachar ciertas partes de un documento y no la totalidad del mismo, o bien usar seudónimos en lugar de los nombres reales de quienes viven o vivieron el drama procesal.

Como podemos observar, es un mito el acceso irrestricto a la información judicial en los Estados Unidos. Sin embargo, debemos admitir que, en general, hay un sistema institucional y legal que facilita que el público pueda conocer los fallos, procedimientos y los detalles administrativos de la judicatura.

A nuestro juicio, y volviendo nuestra atención al derecho mexicano, el principio de apertura y transparencia que se encuadra en el Artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un avance encomiable, pero nos parece demasiado restrictivo por lo que toca a los derechos de las partes, además de que su instrumentación será complicada. Dicho precepto señala: “El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.”

En esta disposición nos recuerda la presunción de apertura establecida por los tribunales estadounidenses, la cual sólo puede ser revertida si alguna de las partes prueba que la no revelación de información es esencial para preservar valores más altos.

A diferencia de lo que sucede en la tradición del *Common Law*, en México debemos ser sumamente cuidadosos en relación con la evolución normativa del derecho a la información judicial, toda vez que no contamos con un sistema de reglas creadas por el precedente judicial. Nuestra tradición nos obliga a legislar con mucha cautela las excepciones al principio de apertura.

Permítaseme citar, en la parte conducente, la tesis aislada de la Novena Época, Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, P. LX/2000, página 74, materia: Constitucional, que dice:

El mencionado derecho (a la información) no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

El derecho a la intimidad del gobernado es, sin duda, una garantía que debe ser resguardada celosamente por las instituciones del Estado. En tal virtud, se hace necesario que el marco jurídico defienda el derecho a la privacidad, a la convivencia íntima.

Para mayor abundamiento, consideramos pertinente referirnos a la tesis Aislada P. XLVIII/2000, del Pleno de la Suprema Corte, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XI, abril de dos mil, página 65, en materia Constitucional, que a la letra dice:

Es cierto que el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el 104 de su reglamento interno, otorgan facultades discrecionales a dicha comisión para decidir si se entrega o no, a las partes interesadas en un procedimiento seguido ante el mismo organismo, copia de las constancias que obren en el expediente relativo, como cierto es también que el artículo 4º

de la misma ley, prevé el principio de confidencialidad que debe observarse en la información que se maneje en los asuntos de su competencia, lo cual resulta justificado como regla general para que tal información no sea divulgada indiscriminadamente, con el consiguiente perjuicio que, eventualmente, pudiera causarse a los gobernados en sus derechos humanos...

Las instituciones que están encargadas de atender el mandato del Estado, deberán en todo momento considerar prioritaria la defensa de dicho derecho.

Cabe recordar, así, el contenido del Artículo 16 de nuestra Constitución que expresa que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Acorde con nuestra legislación constitucional, y tal virtud, el Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, precisa que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

De igual manera, la Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, de la cual nuestro país es parte desde 1981, en su Artículo 1, primer apartado señala que:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En este mismo instrumento, el Artículo 11 señala que “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

Como podemos observar, el derecho a la privacidad de las personas es un derecho reconocido y tutelado a nivel nacional e internacional, en donde esta prerrogativa ocupa un aspecto prioritario en interés de las naciones del mundo occidental.

En todos los países democráticos y de derecho, el respeto a la privacidad es uno de los valores supremos en la convivencia social. Coincidimos plenamente con la postura de dos distinguidos juristas de este Instituto: Jorge Carpizo MacGregor y Alonso Gómez-Robledo Verduzco, cuando señalan: “Hay que armonizar el interés público a la información con el interés privado a la intimidad. El derecho a la información deja de existir en el momento en que se viola la esfera de la intimidad de las personas.”⁹

El derecho a la transparencia y acceso a la información judicial, como ya quedó establecido, concita normas de orden público y protección de derechos eminentemente privados. La actuación del juzgador en esta doble vertiente, deberá constituir la brújula que armonice la necesidad del todo social de conocer las decisiones judiciales que impactan al orden público y la preservación de los derechos personales de las partes y terceros que, en forma directa o indirecta, son mencionados en la secuela del proceso, que implican una efectiva confidencialidad del órgano judicial.

No cabe duda que el Constituyente Permanente dio un paso acertado en 2007, al reformar el Artículo 6º de nuestra Carta Magna para ampliar el derecho a la información y proteger la privacidad de las personas; dicho precepto, a la letra, dispone:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal,

⁹ Carpizo, Jorge y Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Los Tratados Internacionales, el Derecho a la Información y el Respeto a la Vida Privada”, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/97/art/art1.htm> (28 de noviembre, 2011)

es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Además de que ahora se regula de mejor manera el derecho a la información, desde la propia Ley Suprema, es menester señalar que la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal –publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 28 de marzo de 2008, y que abroga la Ley publicada el 8 de mayo de 2003– precisa, en forma más detallada, el acceso a la información judicial que la propia ley federal.

Antes de entrar al análisis de los preceptos que conforman la Ley local de Transparencia y Acceso a la Información Pública quisiera abordar un tema crucial, a mi juicio, dentro de la construcción del Estado democrático, constitucional y social de derecho. Aludo a la figura del juez —hombre o mujer—, no como referente del

derecho a la transparencia e información pública, sino como factor fundamental para ser asequibles tales potestades.

Signo distintivo de nuestros tiempos lo constituye que las decisiones judiciales sean recibidas por la sociedad como presupuestos fundamentales de honradez, pulcritud, estudio y celeridad en la impartición de justicia y todo ello, sólo podrá lograrse contando con juzgadores comprometidos con su función más allá de la exigencia de la norma jurídica, es decir, con un probado sentido de honorabilidad. La sociedad, en consecuencia, se encuentra interesada directamente en conocer la personalidad del juez a quien le ha encargado la noble tarea de juzgar, y es en este espacio de información en el que se vuelve a debatir la presencia y colisión de un derecho público, como ya lo hemos manifestado, el derecho a la información, y otro de igual rango y dimensión que es el derecho a la intimidad.

Estoy convencido de que la única forma en que los jueces pueden acreditar su labor frente a la sociedad, es a través de sus sentencias, y éstas deben alcanzar la justicia en el caso sujeto a su jurisdicción –partiendo de la norma jurídica y de la jurisprudencia– que no debe ser otra que, como ya lo sentenciaba Ulpiano, dar a cada una de las partes en el litigio lo que le es de cada quien. Es por ello que en la actualidad, la resolución judicial no solamente debe establecer vencedor y vencido, sino que el juez con argumentos, –productos del estudio del caso que juzga de las reglas de argumentación e interpretación– persuadan al todo social de que su decisión fue la correcta y que garantice a las partes en conflicto que con independencia de que sea el actor o el demandado el vencedor o vencido, se hayan estudiado a fondo sus prestaciones, se hayan analizado los hechos, valorado adecuadamente las pruebas, todo ello con honradez material e intelectual por parte del juzgador.

De lo manifestado nace la interrogante, el derecho a la intimidad de los jueces ¿qué abarca?, estructurada de otra forma: ¿la condición somática, intelectual, la vida privada del juez, debe de estar al escrutinio de la sociedad?. Para resolver esta interrogante es necesario referirnos a la idoneidad del juzgador, es decir, a las calidades físicas, psíquicas, técnicas e incluso éticas que debe tener una persona a la que se le encomienda la noble tarea de juzgar a sus iguales.

Es evidente que la labor de juzgar demanda de las personas a ello dedicadas una condición sana, tanto desde el punto de vista físico como mental, ya que, por ejemplo, una persona que

mucho sepa de derecho pero que al mismo tiempo padezca de una personalidad esquizoide, evidentemente no podrá ser juez, de lo que se plantea a su vez otro aspecto nodal: la salud psicosomática del juzgador se encuentra en el derecho de intimidad o alude al derecho de transparencia e información. Soy de la opinión de que tales casos corresponden al interés social, en tanto la labor de juzgar garantiza en última instancia la seguridad jurídica y la paz social y, en consecuencia, la sociedad en general tiene el derecho de conocer la salud física y mental de sus juzgadores.

A mi juicio, esta clase de personas no pueden ser jueces en tanto que el mensaje silencioso que emite hacia el todo social es equívoco, por lo que el derecho a la intimidad que pudiera operar en forma plena en estos campos con cualquier otro ciudadano, en materia de los jueces debe por necesidad encontrarse restringida frente al reclamo social de conocer la idoneidad del juzgador.

Todo lo manifestado, nos conduce a plantearnos una exigencia: el análisis del proceso para seleccionar a los jueces que debe ser totalmente transparente, abierto al escrutinio social, evitándose áreas de opacidad que mucho perjudican al Poder Judicial.

La ley local de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye una base sólida desde la cual el Tribunal Superior de Justicia y su Consejo han comenzado a rendir cuentas de sus actividades a los gobernados. El avance es loable, aunque falta mucho camino por recorrer. Por ejemplo, es imperativo transparentar aún más nuestra labor; es necesario que se armonicen en forma equitativa algunas normas de derecho público y de derecho privado como han quedado establecidas y que aquellos asuntos sometidos a jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia que merezcan –por su trascendencia– ser conocidos por la sociedad en general, sean publicados íntegramente, por el acto jurídico procesal que resuelve el conflicto: la sentencia, y desechar el concepto inveterado de que el juez se circunscriba a la tesis de Carlos Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, quien enunciaba el principio de que los jueces “no deben de estar más que al texto preciso de la Ley, y que sean solamente la boca que pronuncie las palabras de la Ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza, ni el rigor de ella”; en la actualidad, su actuar judicial no solamente requiere de una adecuada interpretación, sino de una sólida argumentación por parte del juzgador como presupuesto indispensable para garantizar el orden y la paz pública y, así, al dar a conocer su fallo al todo social,

emitirá un mensaje de que al aplicar el derecho al caso concreto, se alcanza la seguridad jurídica con pretensión de hacer justicia; situación, insisto, que solamente puede ser del conocimiento de la ciudadanía si ésta conoce los fundamentos de la sentencia; la adecuación de la norma, y la argumentación e interpretación del juzgador en la resolución de la *litis*.

No sólo la función judicial se traduce en la noble tarea de decir el derecho. Dentro del propio Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, también existen atribuciones y facultades de administración, mediante las cuales se ejercen recursos públicos y, en consecuencia, necesariamente debe darse el tratamiento de transparencia que la población exige, con la finalidad de que conozca con detalle, todas y cada una de las acciones que en materia de administración se ejecutan. Se debe establecer, asimismo, la obligación de rendir, difundir y poner a disposición de cualquier ciudadano, los datos oficiales de sus actividades que incluyan la mayor información (estadística, concursos de obra, adquisiciones, licitaciones, nombramientos, etc.) que facilite evaluar la efectividad del ejercicio de esta vital función pública.

Lo anterior nos compromete a una trasformación jurídico-administrativa que permita, al todo social, conocer la forma como se ejerce el presupuesto de la administración de justicia, propiciando con ello un mayor acercamiento con la sociedad que a su vez sirva para incrementar la confianza y credibilidad en las instituciones judiciales.

Este nuevo derecho a la información constituye un instrumento idóneo para preservar el Estado de derecho y favorecer las prácticas democráticas que generen contrapesos frente al ejercicio del poder, propiciando con ello la credibilidad en las Instituciones, mediante su constante vigilancia y evaluación.

Lo anterior se confirma, toda vez que el Artículo 17 de la ley local, estipula que, además de lo señalado en su Artículo 14, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y su Consejo de la Judicatura, deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la información respecto de los siguientes puntos:

I. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal...:

- a) Lista de asistencia y orden del día de las Sesiones del Pleno.

- b) Acta, minuta y/o Versión Estenográfica de las Sesiones del Pleno.
- c) Votación de los acuerdos sometidos a consideración del Pleno.
- d) Acuerdos y Resoluciones del Pleno.
- e) Programación de visitas a las instituciones del sistema penitenciario del Distrito Federal, así como el seguimiento y resultado de las entrevistas practicadas con los individuos sujetos a proceso.
- f) Estadística Judicial.
- g) Resoluciones y Expedientes judiciales y administrativos resueltos por Jueces y Magistrados, que hayan causado efecto.
- h) Carrera judicial, convocatorias, registro de aspirantes y resultados de las evaluaciones.
- i) Inventario de los bienes muebles propiedad del Tribunal, así como su uso y destino de cada uno de ellos.
- j) Inventario de vehículos propiedad del Tribunal, asignación y uso de cada uno de ellos.
- k) Monto y manejo de los recursos económicos de los Fideicomisos existentes en el Tribunal, de acuerdo con los informes del Comité Técnico de que se trate.
- l) Monto y periodicidad de los apoyos económicos y en especie otorgados a sus trabajadores en todos sus niveles y tipos de contratación.
- m) Programa anual de obras, programa anual de adquisiciones y programa anual de enajenación de bienes propiedad del Tribunal.
- n) El boletín judicial, así como cualquier otro medio en el que se contengan las listas de acuerdos, laudos, resoluciones, sentencias relevantes y la jurisprudencia.

II. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal:

- a) Calendario de Sesiones Ordinarias del Consejo
- b) Acuerdos y/o resoluciones del Consejo.
- c) Acuerdos y minutas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo.
- d) Seguimiento de los acuerdos o resoluciones del Consejo.

- e) Datos estadísticos anuales de sus actuaciones.
- f) Procedimiento de ratificación de Jueces.
- g) Aplicación y destino de los recursos financieros.
- h) Viajes oficiales nacionales y al extranjero de los jueces, magistrados consejeros o del personal de las unidades administrativas.
- i) Asignación y destino final de los bienes materiales.
- j) Inventario de los bienes inmuebles propiedad del Consejo, así como el uso y destino de cada uno de ellos.
- k) Resoluciones del órgano de control interno.

Las obligaciones previstas en este Artículo, en materia de información y transparencia judiciales, son de primer orden, aunque hay que tomar en cuenta que además existen otros preceptos que aun cuando forman parte del mismo cuerpo normativo, son en sí mismos estándares a seguir, que podrían ampliarse a diversas hipótesis normativas, con el objeto de transparentar aún más el quehacer judicial.

Ejemplo de ello es, sin duda, la denominada “prueba de daño” que solamente se aplica en los casos de información de acceso restringido en su modalidad de reservada. El estándar o la regla no es otra cosa que una especie de lo que en la jurisprudencia estadounidense se ha llamado *compelling interest*, y consiste en la carga que tienen los entes públicos de demostrar que la divulgación de información lesiona el interés jurídicamente protegido por la ley, y que el daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla.

A mi juicio, esta regla debería perfeccionarse o ampliarse a más casos previstos en ley.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en esta ciudad capital, constituye un parte aguas en la consolidación de nuestro sistema democrático, ya que nos coloca a la vanguardia en las sociedades modernas, garantizando el acceso a información veraz, clave para el éxito de cualquier actividad.

Se logrará, en su estricto cumplimiento, el incremento de una cultura democrática con base en una mayor transparencia en el ejercicio del poder público, por lo que los ciudadanos se constituirán, con esta herramienta fundamental, en vigilantes de la gestión pública y en especial de la función judicial.

En la misma medida en que esta cultura democrática se acrisole, la nueva ley será un útil instrumento para la sociedad, comisiones de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales en la lucha permanente contra la corrupción, que conjuntamente con los medios de comunicación, representarán ante todo un factor fundamental que sujetará a la función pública a enfrentar el reto de actuar con eficacia, efectividad y firmeza a los asuntos que la sociedad civil le requiera.

Y es, sobre todo, con actitudes, como la que hoy destacamos aquí, que lograremos vencer el mal social llamado corrupción.

TRANSPARENCIA FOCALIZADA,
EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2011
Tiraje: 2,000 ejemplares

Edición a cargo del
Instituto Federal de Acceso a la Información
y Protección de Datos

