

MUCHAS POLÍTICAS Y UN SOLO DERECHO

Mauricio MERINO

SUMARIO: I. *Introducción: la diferencia entre la política y el derecho.* II. *Tres diferencias sustantivas en el derecho de acceso a la información.* III. *En busca de una gestión pública transparente.* IV. *Conclusiones: muchas políticas y un solo derecho.*

I. INTRODUCCIÓN: LA DIFERENCIA ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO

Al revisar la situación que guardan las leyes de acceso a la información pública que se han promulgado en México hasta febrero de 2006, lo primero que salta a la vista es que las entidades federativas han afrontado el desafío de la transparencia de modos muy diferentes. No me refiero tanto a la oportunidad —pues hasta esa fecha solamente cuatro estados no contaban con una legislación específica en la materia, mientras que en tres más las leyes respectivas aún no habían entrado en vigor— cuanto al contenido de las normas ya promulgadas. Estamos ante dos extremos contrapuestos: de un lado, ante una política pública claramente diferenciada por el origen local de esas leyes, que ha respondido a la mejor lógica del federalismo. Pero en el otro extremo estamos también ante un diseño normativo que ha impedido el cumplimiento igualitario de un derecho fundamental para todos los mexicanos. Este artículo aboga por la búsqueda de un punto intermedio: de un lado, por la construcción de una base constitucional común, capaz de garantizar que ese derecho se cumpla en condiciones de igualdad en todo el país; y de otro, por la recuperación del sentido federalista de la política de transparencia propiamente dicha.

Para ese propósito, es crucial distinguir entre el derecho de acceso a la información y la política de transparencia. El primero se desprende del largo recorrido por el que transitó la interpretación de las reformas al artículo 6o. constitucional, relativas al derecho a la información, desde que éstas se promulgaron en 1977 y hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó, casi cuatro lustros después, que efectivamente existía ese derecho que le permitía a los mexicanos conocer la información producida y controlada por los poderes públicos. Y si bien debía ser normado por las leyes secundarias, su reconocimiento por el máximo tribunal constitucional del país permitió quebrar el secreto con el que se había protegido la información generada por el gobierno durante toda la historia de la administración pública mexicana y avanzar en el diseño de las nuevas leyes que se han promulgado hasta ahora.¹

La política de transparencia, en cambio, se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental.² De modo que esta segunda entrada al tema reclama una política pública definida, capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así pues, mientras que el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los

¹ Véase, al respecto, el minucioso relato de Sergio López-Ayllón sobre la evolución de los criterios de interpretación adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre 1977 y 2000 en *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 34-47.

² Sobre estas tres cualidades, remito al lector a la caracterización que formula Nora Rabotnikof sobre el espacio público. Para esa autora, es público el espacio que nos pertenece a todos, y por tanto no tiene una naturaleza privada; es público también el espacio que debe ser potencialmente conocido por todos, y que por tanto no es oculto; y el que ha de ser accesible a todos, y en consecuencia no es excluyente. De aquí se desprende también una ética del espacio público, entendida como un esfuerzo deliberado por evitar la apropiación ilegítima de lo que debe pertenecer a todos (que es el principio de la corrupción); el ocultamiento de la información que todos deberíamos conocer (que es el principio del patrimonialismo), y la exclusión de las decisiones o de las acciones en las que todos deberíamos tener cabida (que es el principio de la discriminación). *Cfr. En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005.

gobiernos. Si la primera supone un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la segunda exige un proceso de adaptación diferenciado entre los gobiernos que componen la federación, dadas las condiciones organizacionales propias de cada uno. Y de ahí la importancia de diferenciar esas dos entradas: de un lado, porque resulta inaceptable que el cumplimiento de un derecho universal esté condicionado por razones organizacionales o incluso políticas derivadas de las normas que se han producido en cada entidad federativa; pero de otro, porque una política pública especialmente compleja como la de transparencia no podría ser desarrollada de modo uniforme en todo el país, ni tener éxito estando al margen de las características específicas de los gobiernos que han de ponerla en acción.

La construcción de una combinación acertada entre esas dos exigencias no será una tarea sencilla. Y menos todavía cuando las cosas han comenzado exactamente al revés. Es decir, cuando en sus orígenes el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública se encuentra fragmentado en veintiocho normas estatales y una federal (sin contar las reglas específicas que se han dado a sí mismos los órganos autónomos del Estado y los poderes que no están obligados a seguir los mismos parámetros establecidos en esas legislaciones), mientras que la política de transparencia todavía no logra definir sus perfiles propios ni concebirse como un asunto que merece la mayor atención por parte de los poderes públicos. De hecho, esta última sigue entendiéndose, en buena medida, como algo que se realiza a través de la garantía de acceso a la información pública, cuando en realidad supone un esfuerzo organizacional de mucho mayor calado.

En el siguiente apartado estudiaremos las consecuencias más evidentes de la fragmentación normativa que ha ocurrido hasta ahora en México. Y en un inciso posterior trataré de explicar las razones por las que es necesario comprender el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública de una manera distinta a la definición de una política destinada a la transparencia.

Finalmente, este trabajo cierra con una síntesis de esas ideas y las conclusiones que se derivan de ellas.

II. TRES DIFERENCIAS SUSTANTIVAS EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. *Primera diferencia: el elemento pasivo*

Solamente para efectos analíticos, supongamos que el derecho de acceso a la información pública tiene al menos tres elementos: uno que podríamos llamar pasivo (desde el punto de vista de los ciudadanos), y que se refiere a las obligaciones que asumen los poderes públicos en relación con la información que producen y que deben poner a disposición de la sociedad sin que ésta lo requiera por medio de un procedimiento específico. El elemento pasivo del derecho a la información no debe confundirse con las políticas de comunicación social que forman parte de la acción pública, a través de las cuales los gobiernos intentan influir en la conformación de la agenda pública.

Si bien la tarea de comunicar las decisiones y las acciones de los gobiernos no puede separarse del todo del derecho de los ciudadanos a conocer la información que produce el gobierno, al que me refiero alude más bien al esfuerzo que deben hacer los gobiernos para publicar la información que producen de manera cotidiana, accesible y gratuita. El elemento pasivo del derecho a la información no está en la estrategia que siguen los distintos gobiernos para persuadir a los ciudadanos sobre las bondades de sus políticas, sino que supone la obligación de los poderes públicos para poner a disposición de la sociedad toda la información sobre el modo en que se están utilizando los recursos y sobre la forma en que se están construyendo las decisiones públicas.

Es un elemento pasivo en tanto que se trata de información que no requiere de ningún tipo de procedimiento de solicitud por parte de los ciudadanos para ser publicada: un derecho que se realiza sin necesidad de actuación alguna por los ciudadanos. Y su cumplimiento debería sujetarse al principio de igualdad plena ante el derecho; es decir, debería garantizarse en condiciones iguales para todos los mexicanos, más allá de su lugar de origen o de residencia. Sin embargo, como podemos ver en el cuadro 1, la existencia de distintas normas de acceso a la información en cada entidad contradice ese principio.

**CUADRO 1. INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES ESTATALES MEXICANAS
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006**

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes que SÍ la consideran</i>	<i>Leyes que NO la consideran</i>
<i>Facultades de cada unidad administrativa</i>	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Baja California, Guerrero, Veracruz
<i>Domicilio de unidad de enlace</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Veracruz
<i>Metas y objetivos de unidades administrativas</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Campeche, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz
<i>Servicios que ofrece</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	México, Nuevo León

CUADRO 1. INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES ESTATALES MEXICANAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes que SÍ la consideran</i>	<i>Leyes que NO la consideran</i>
<i>Trámites, requisitos y formatos</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán	México, Michoacán, Nuevo León, Veracruz, Zacatecas
<i>Presupuesto asignado y ejecutado</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz
<i>Resultados de las auditorías</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz
<i>Programas de subsidio que operen</i>	Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz

CUADRO 1. INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES ESTATALES MEXICANAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes que SÍ la consideran</i>	<i>Leyes que NO la consideran</i>
<i>Concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas	Aguascalientes, Guanajuato (sólo las reglas), Yucatán (sólo las reglas), Veracruz
<i>Contratos celebrados</i>	Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán	Aguascalientes, Baja California, Guanajuato (sólo obra pública), Nuevo León, Puebla, Veracruz, Zacatecas
<i>Informes que por disposición legal genere</i>	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Veracruz
<i>Mecanismos de participación ciudadana</i>	Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán

CUADRO 1. INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES ESTATALES MEXICANAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes que SÍ la consideran</i>	<i>Leyes que NO la consideran</i>
<i>Sentencias y resoluciones que hayan causado Estado</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán	Aguascalientes, Coahuila, Durango, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas
<i>Informes de los partidos políticos</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Nayarit, Puebla, Tamaulipas, Veracruz
<i>Estados financieros y balances generales</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas	Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Veracruz, Yucatán
<i>Cuenta pública</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz

CUADRO 1. INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES ESTATALES MEXICANAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes que SÍ la consideran</i>	<i>Leyes que NO la consideran</i>
<i>Aplicación de fondos auxiliares especiales</i>	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán	Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Durango, Guerrero, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas
<i>Controversias entre los poderes públicos</i>	Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
<i>Iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Durango, Nuevo León, Puebla, Veracruz

CUADRO 1. INFORMACIÓN PÚBLICA OBLIGATORIA EN LAS LEYES ESTATALES MEXICANAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Información pública obligatoria</i>	<i>Leyes que SÍ la consideran</i>	<i>Leyes que NO la consideran</i>
<i>Convocatorias a concursos o licitaciones y su resultado</i>	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas	Guanajuato, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
<i>Entrega de recursos públicos, destinatarios y uso</i>	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas	Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, Veracruz

FUENTE: Elaboración propia, con datos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

No es oportuno por el momento hacer un análisis detallado de la información presentada en el cuadro anterior. Pero el lector podrá observar, incluso a golpe de vista, que no existe todavía un criterio común acerca de la información que los gobiernos y los poderes públicos deberían presentar de manera accesible y gratuita al escrutinio público permanente. Ni siquiera puede afirmarse que hay uniformidad en lo que se refiere a la publicidad sobre el uso de los recursos públicos asignados y ejercidos por los poderes públicos, o sobre las metas y los objetivos que persiguen los distintos órganos que actúan a nombre del pueblo. En este sentido, un ciudadano que habite en Veracruz, por ejemplo, tendrá mucha menos información que otro residente en Aguascalientes, mientras que los habitantes de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca o Tabasco dependerán de manera absoluta de la voluntad política de sus respectivos gobiernos, pues en esas cuatro entidades todavía no se han promulgado leyes de acceso obligado a la información pública.

Este elemento, que hemos llamado pasivo, marca así una primera diferencia de fondo en el derecho de acceso a la información pública que no debe pasar inadvertida. Si se trata en efecto de un derecho fundamental, no debería existir en principio ninguna razón para que el origen o la residencia de los ciudadanos determinen qué tipo de información pública tendrán a su alcance, sin recurrir a una instancia de arbitraje para lograr obtenerla.

2. Segunda diferencia: el elemento activo

Ahora bien, en el supuesto de que la información pública que requiera el ciudadano no esté disponible de manera permanente y gratuita, el derecho de acceso a la información pública debe contemplar la existencia de medios procesales suficientes para que los poderes públicos la provean mediante la actuación de los ciudadanos interesados en obtenerla. A ese conjunto de trámites que eventualmente pueden llevar a revelar datos que de otro modo permanecerían ocultos podríamos llamarle el elemento activo del derecho de acceso a la información. Y con los mismos argumentos ya presentados en el inciso anterior, puede afirmarse que no debería existir ninguna razón válida para que los recursos y los procedimientos destinados a garantizar que el ciudadano pueda acceder a la información pública que reclama sean diferentes en cada entidad federativa. En rigor, la garantía de cumplimiento de un derecho fundamental para todos los

ciudadanos no tendría por qué someterse a criterios procesales diferenciados. Y sin embargo, como se muestra en los cuadros 2 y 3, esas diferencias son todavía muy amplias.

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SOBRE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, HASTA FEBRERO DE 2006

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Nombre de la reconsideración</i>	<i>Presentar en dependencia o entidad</i>	<i>Plazo para presentar la reconsideración</i>	<i>Tiempo total de respuesta</i>
Baja California Sur	Solicitud de rectificación	Ante la propia autoridad	5 días hábiles	5 días hábiles
Chihuahua	Solicitud de aclaración	Ante la unidad de enlace del sujeto obligado	10 días hábiles	10 días hábiles
Coahuila	Recurso de reconsideración	Ante el superior jerárquico de la entidad	10 días hábiles	10 días hábiles
Colima	Recurso de inconformidad	Ante el titular de la entidad	10 días hábiles	15 días hábiles
Durango	Recurso de inconformidad	Ante el titular del ente público	15 días hábiles	15 días hábiles
Guanajuato	Recurso de inconformidad	Ante el director general del Instituto de Acceso a la Información	15 días hábiles	17 días hábiles
Guerrero	Queja	Comisión para el Acceso a la Información Pública	3 días hábiles	6 días hábiles
	Recurso de reconsideración	Titular del sujeto obligado	5 días hábiles	10 días hábiles

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SOBRE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Nombre de la reconsideración</i>	<i>Presentar en dependencia o entidad</i>	<i>Plazo para presentar la reconsideración</i>	<i>Tiempo total de respuesta</i>
Michoacán	Recurso de inconformidad	Ante el titular de la entidad	10 días hábiles	10 días hábiles
Nuevo León	Recurso de reconsideración	Ante la propia autoridad	10 días	5 días
Querétaro	Reclamación	Ante la propia autoridad	5 días hábiles	5 días
Sinaloa	Recurso de inconformidad	Titular de la entidad pública	10 días hábiles	10 días hábiles
Tamaulipas	Recurso de inconformidad	Ante el titular del ente público o su representante jurídico en caso de ser colegiado. Las dependencias y entidades del Ejecutivo, ante la Contraloría Gubernamental	5 días hábiles	10 días hábiles
Yucatán	Recurso de inconformidad	Secretario ejecutivo del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública	15 días hábiles	25 días hábiles

FUENTE: Elaboración propia, con datos proporcionados por el IFAI.

**CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE REVISIÓN
PRESENTADO ANTE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DEL ARBITRAJE
DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO,
HASTA FEBRERO DE 2006**

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Plazo para interponer el recurso</i>	<i>Plazo mínimo establecido de atención al recurso</i>
Federal	15 días hábiles	50 días hábiles
Aguascalientes	No lo establece la ley	No lo establece la ley
Baja California	No lo establece la ley	No lo establece la ley
Baja California Sur	15 días hábiles	25 días hábiles
Campeche	15 días hábiles	10 días hábiles
Chihuahua	15 días hábiles	30 días hábiles
Coahuila	10 días hábiles a partir de la notificación del acto	10 días hábiles
Colima	10 días hábiles	15 días hábiles
Distrito Federal	15 días hábiles	15 días hábiles
Durango	15 días hábiles	15 días hábiles
Guanajuato	10 días hábiles	30 días hábiles
Guerrero	5 días hábiles	8 días hábiles
Jalisco	7 días hábiles siguientes a la notificación del Instituto sobre la resolución de la revisión oficiosa	5 días hábiles
México	15 días hábiles	30 días hábiles
Michoacán	10 días hábiles	10 días hábiles
Morelos	30 días hábiles	30 días hábiles

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO ANTE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DEL ARBITRAJE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, HASTA FEBRERO DE 2006 (continuación)

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Plazo para interponer el recurso</i>	<i>Plazo mínimo establecido de atención al recurso</i>
Nayarit	10 días hábiles siguientes a la fecha de notificación	20 días hábiles
Nuevo León	10 días	10 días
Puebla	10 días hábiles	50 días hábiles
Querétaro	15 días hábiles	15 días hábiles
Quintana Roo	15 días hábiles	30 días hábiles
San Luis Potosí	10 días hábiles	No lo establece la ley
Sinaloa	10 días hábiles	10 días hábiles
Sonora	15 días hábiles	18 días hábiles
Tamaulipas	Los plazos se normarán por las disposiciones que rijan el funcionamiento del Tribunal Fiscal del estado	Los plazos se normarán por las disposiciones que rijan el funcionamiento del Tribunal Fiscal del estado
Tlaxcala	10 días hábiles	10 días hábiles
Veracruz	No lo establece la ley	No lo establece la ley
Yucatán	10 días hábiles	40 días hábiles
Zacatecas	10 días hábiles	30 días hábiles

FUENTE: Elaboración propia, con datos proporcionados por el IFAI.

Como puede observarse, no solamente estamos ante denominaciones distintas sino, sobre todo, ante procedimientos que varían muy considerablemente de una entidad a otra y que limitan o amplían, según el caso, la posibilidad objetiva de que los ciudadanos finalmente se alleguen de la información pública que eventualmente les haya sido negada. Por otra parte, basta apreciar los datos comparados que se presentan en los dos cuadros anteriores para advertir que, además, el tiempo que debe invertirse para recurrir a los recursos procesales que contemplan las leyes varía significativamente entre entidades distintas. Y en algunas de ellas, aun contando con legislaciones específicas en la materia, ni siquiera existen plazos mínimos para agotar los recursos que se ponen a disposición de los ciudadanos.

El análisis del elemento activo del derecho de acceso a la información pasa, por otra parte, por una larga lista de cuestiones reglamentarias que incluyen también los costos en los que debe incurrir el ciudadano y por los trámites que debe cubrir para estar en condiciones de activar su derecho a saber de las decisiones y las acciones tomadas por los poderes públicos. Y todo eso sin contar las restricciones que las propias leyes estatales establecen para los distintos sujetos obligados en cada entidad. El elemento activo de ese derecho, además, ha de contar con el respaldo de las instituciones públicas encargadas de salvaguardar su cumplimiento y cuyas características vuelven a diferir entre las distintas entidades federativas.

En el siguiente inciso me referiré al elemento coactivo cuyo cumplimiento descansa en esas instituciones. Pero en este punto lo que me interesa subrayar es que los distintos diseños que han adoptado los estados de la federación al crear órganos encargados de velar por el derecho de acceso a la información no son ajenos a su eficacia. En otro lugar he analizado con más detalle las características organizacionales de esos órganos y sus consecuencias para la garantía de acceso a la información pública.³ Para los propósitos de este trabajo no es necesario ir hasta ese detalle: me basta con subrayar que las características y las cualidades de esos órganos pueden resultar cruciales para darle validez práctica a ese derecho fundamental.

³ Merino, Mauricio, “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, *Democracia y transparencia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, col. Sinergia.

3. Tercera diferencia: el elemento coactivo

Entre esas cualidades, sin embargo, me interesa destacar especialmente las que están vinculadas de manera directa con la garantía del derecho fundamental, en tanto que integran su elemento coactivo; me refiero a las facultades que las leyes conceden a los órganos estatales de acceso a la información pública para establecer criterios de clasificación de la información pública y para sancionar a los funcionarios que eventualmente se nieguen a cumplir con la ley. Se trata de un elemento central del derecho, pues de él depende la efectividad de las normas. Como se sabe, la ausencia de ese elemento coactivo produce la imperfección de la ley, pues su cumplimiento pierde carácter obligatorio para convertirse en asunto de voluntades políticas.

En este tercer sentido, la comparación entre las distintas leyes estatales de acceso a la información que se han promulgado hasta ahora muestra una vez más que ese derecho no se está cumpliendo de manera igual en todo el territorio de México, y revela, incluso, que en algunas entidades simplemente resulta imposible asegurar que se cumpla en absoluto, en tanto que los órganos responsables carecen de facultades para ordenar que se entregue la información pública a la que los ciudadanos tienen derecho o de producir sanciones para quien no lo haga. Es notable, como se muestra en el cuadro 4, que en esa situación se encuentra la mayoría de los órganos estatales.

Cabe señalar que en la mayor parte de los casos se aduce que los órganos estatales de acceso a la información pública no cuentan con esas facultades porque no cumplen funciones jurisdiccionales ni están dotados de los medios jurídicos indispensables para emitir decisiones de carácter coactivo. Y de ahí que cuando se verifica un incumplimiento, esos órganos estén generalmente obligados a convertirse en parte acusadora ante las instancias de control y sanción administrativa que ya existen en las propias dependencias donde se ha negado la información, para que éstas desahoguen los procedimientos pertinentes conforme a las leyes de responsabilidades aplicables en cada entidad. Pero ese mismo procedimiento habla por sí mismo de las limitaciones que enfrenta el cumplimiento cabal del derecho de acceso a la información pública y confirma la tesis que aquí se ha seguido: si un derecho fundamental no está garantizado en

condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, no puede afirmarse que ese derecho se esté cumpliendo.

**CUADRO 4. FACULTADES COACTIVAS Y DE SANCIÓN
DE LOS ÓRGANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO
ANTE LA NEGACIÓN DEL DERECHO**

<i>Atribuciones del órgano de acceso a la información pública</i>	<i>Órganos de acceso a la información pública que sí lo consideran</i>	<i>Órganos de acceso a la información pública que no lo consideran</i>
Ordenar que los sujetos obligados entreguen información	Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán, Zacatecas	Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, México, Sonora, Tlaxcala
Sancionar a los sujetos obligados	Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas

FUENTE: Elaboración propia, con datos proporcionados por el IFAI.

Y aun dentro de ese ámbito reservado a las responsabilidades administrativas, todavía cabe advertir que no todas las leyes estatales en la materia facultan a los órganos encargados de hacerlas cumplir para establecer procedimientos de acceso a la información o normas sobre el manejo de archivos. Lo que en la práctica significa que los órganos que producen la información pública están en condiciones de fijar sus propios criterios para decidir sobre la forma en que habrá de manejarse y controlarse, desde su origen hasta su posible clasificación como reservada o confidencial.

CUADRO 5. FACULTADES DE LOS ÓRGANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, PARA ORGANIZAR ARCHIVOS Y FIJAR PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006

<i>Atribuciones del órgano de acceso a la información pública</i>	<i>Órganos de acceso a la información pública que sí lo consideran</i>	<i>Órganos de acceso a la información pública que no lo consideran</i>
Establecer el procedimiento de acceso a la información	Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México (para dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, incluida la Procuraduría), Nayarit, Querétaro (proponer a las autoridades medidas pertinentes para garantizar el acceso a la información pública), Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán
Emitir normas sobre el manejo de archivos	Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos, Quintana Roo, Sonora	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas

FUENTE: Elaboración propia, con datos proporcionados por el IFAI.

La ausencia de criterios comunes para fijar sanciones ante el incumplimiento del derecho de acceso a la información y para organizar y clasificar esa información conforme a un parámetro compartido en todo el territorio nacional, subraya una vez más la desigualdad que debe enfrentar el ciudadano como consecuencia de las diferencias entre las leyes estatales. Y muestra también la necesidad de establecer un referente constitucional común para todas las entidades federativas, capaz de igualar el cumplimiento de ese derecho en todo el territorio de la república.

CUADRO 6. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, PARA CLASIFICAR Y DESCLASIFICAR INFORMACIÓN, HASTA FEBRERO DE 2006

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

FUENTE: Elaboración propia, con datos proporcionados por el IFAI.

III. EN BUSCA DE UNA GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE

Sobre la base de las premisas que he seguido hasta ahora, es posible afirmar que la política de transparencia no se agota en el derecho de acceso a la información pública. Sin duda, éste constituye una de las condiciones básicas para reconocer la existencia de esa política. Pero las posibilidades que ofrece la transparencia como política pública son mucho más amplias, pues no se limitan a la entrega de la información que produce el gobierno, ya sea de manera sistemática o mediante solicitud de

los ciudadanos, sino que conduce a la incorporación deliberada de criterios explícitos de decisión y de acción en el ejercicio del poder público.

Las políticas públicas representan un objeto de estudio muy amplio y una metodología de análisis que no puedo desarrollar con más amplitud en este lugar.⁴ Pero en términos generales puede afirmarse que la literatura sobre ese tema acepta que ese análisis suele desplegarse a través de las distintas etapas que conforman el llamado proceso de política, y que van desde la selección y la definición de los problemas públicos que habrán de afrontarse hasta la evaluación de los resultados, pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación.⁵ La política pública suele ser definida como una intervención de los órganos del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Pero también existen políticas transversales que regulan la actuación de los propios gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública. Casi siempre se trata de las regulaciones internas que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido asignadas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. A esa definición responden las políticas asumidas por los gobiernos para combatir la corrupción, y en ese mismo género se inscribe también la búsqueda de una gestión pública transparente.

Desde este segundo mirador, la política de transparencia no puede ser exactamente la misma para todos los gobiernos. En cada uno hay estructuras orgánicas, recursos y regulaciones propias que los diferencian tanto

⁴ La idea de la transparencia como criterio de política pública está desarrollada en Merino, Mauricio, *La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre los gobiernos locales de México*, Documento de Trabajo DAP 145, México, CIDE, 2004.

⁵ Para una excelente síntesis de las distintas etapas que conforman el proceso de las políticas públicas remito a Bardach, Eugene, *Ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE, 2000. También vale la pena consultar, de modo más extenso, los libros escritos por Weimer, David L. y Vining, Aidan R., *Policy Analysis. Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, 1991; y por Mény, Yves y Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992. Una lectura básica sobre el tema tendría que incluir también a Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989, y desde luego las antologías dirigidas y prologadas por Luis F. Aguilar Villanueva, especialmente *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 y *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

como los problemas específicos a los que deben dirigir su atención. Y aunque los principios genéricos de esa política pueden ser compartidos, la forma en que cada uno de ellos los adapte a sus circunstancias tiene que ser diferente. De ahí la importancia de distinguir entre el derecho de acceso a la información pública y el diseño de políticas destinadas a afinar el principio de transparencia en la gestión pública del país. En ese sentido, encuentro al menos cinco interpretaciones derivadas del desarrollo de la teoría en esa materia que explican la conveniencia y hasta la necesidad de contar con una política de transparencia:

Primero. Esa literatura ha demostrado que los gobiernos no pueden (e incluso no deben) resolver todos los problemas de la vida en común. No sólo por sus limitaciones fiscales, sino porque las carencias y las demandas sociales han aumentado junto con el crecimiento demográfico y los nuevos desafíos de la globalización. En ese sentido, el viejo concepto de la demanda pública insatisfecha, a la que se suponía que debía responder invariablemente el poder público, se ha venido sustituyendo gradualmente por la idea más completa y también más compleja de la agenda pública, según la cual gobernar también significa *seleccionar*.

El proceso de selección de los temas que ocuparán los recursos públicos implica, sin embargo, un criterio de discriminación y la necesidad de justificar públicamente las decisiones tomadas. En un régimen democrático, cada uno de los temas que buscan un espacio en la agenda pública cuentan también con sus defensores y sus públicos propios: sus *perros guardianes*, para usar la expresión acuñada por Charles Lindblom a mediados del siglo pasado.⁶ Y de ahí la importancia de incorporar una política de transparencia desde ese punto de arranque, capaz de responder claramente a las principales preguntas que se desprenden de ese proceso de selección: ¿cómo se seleccionaron los problemas públicos atendidos por el gobierno?, ¿qué criterios se emplearon para decidir el uso de los recursos en esas acciones públicas en particular?, ¿quiénes participaron en ese proceso de selección y con qué métodos?

Si los gobiernos no pueden responder abierta y nítidamente a esas preguntas, es porque carecen de una política de transparencia. Y esa ausencia no solamente sugiere un ejercicio más bien arbitrario en la asignación de recursos públicos sino una puerta de entrada a conflictos políticos po-

⁶ “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, *cit.*, nota anterior.

tenciales. De hecho, la falta de razones para explicar la asignación de recursos públicos suele ser una de las causas más frecuentes de disputa política y una evidencia de corrupción. En cambio, cuando los gobiernos pueden dar cuenta clara de la forma en que seleccionaron los problemas públicos que están atendiendo, los criterios que utilizaron para decidir los montos presupuestarios que se asignaron a la solución de cada problema y los métodos que se siguieron para asegurar la mayor participación posible de los ciudadanos durante el proceso de selección, no sólo obtienen mayor legitimidad en las decisiones tomadas sino que, al romper las asimetrías de información y obtener mayor respaldo entre los distintos actores involucrados, también pueden incrementar su eficacia.

Segundo. Dado que los gobiernos no pueden resolver todos los problemas que plantea la agenda pública, el proceso de selección no sólo ha de ser cada vez más democrático y más abierto para favorecer los mejores resultados posibles, sino que además ha de sostenerse en una definición acertada de los problemas seleccionados. El enfoque de política pública sugiere que esa definición atinada constituye la condición más importante para solucionar los problemas públicos. Si la selección de los temas es un asunto crucial, la forma de abordarlos es todavía más relevante, pues un mismo problema puede tener tantas definiciones como intereses haya detrás de su solución.

Si definir un problema es comenzar a solucionarlo, la forma que adopte esa definición será mucho más aceptable en la medida en que sea también más transparente. De aquí que una política destinada a evitar que las soluciones representen formas más o menos veladas de proteger intereses ocultos deba responder al menos a las preguntas siguientes: ¿quiénes participaron en la definición del problema atendido?, ¿cómo se establecieron las causas que lo generaron y los cursos de acción a seguir?, ¿hubo apertura hacia los beneficiarios de la política diseñada?, ¿quién y cómo estableció los parámetros de la política a seguir?

En las respuestas a estas preguntas se juega, en buena medida, la orientación política de cada gobierno. Nunca será lo mismo definir problemas públicos a puerta cerrada y al amparo de una visión excluyente de la acción pública que hacerlo junto con las personas a las que ese problema les afecta directamente. Tampoco será igual identificar causas en función de intereses políticos o determinar cursos de acción para favorecer o perjudicar de manera deliberada a una bandería o a un grupo en

particular, que hacerlo con el propósito franco de encontrar las mejores soluciones posibles. Y la única clave disponible para distinguir entre el uso parcial o incluso faccioso de los recursos públicos desde el momento en que se define un problema, es la existencia de una política de transparencia capaz de responder claramente a las preguntas planteadas

Tercero. Del punto anterior se desprende que las soluciones a las prioridades sociales parten invariablemente de una definición de problemas, que ya de suyo es elaborada con el propósito explícito de atacar las causas que los generan. Pero al hacerlo de esta manera, las políticas asumen un compromiso explícito con los resultados que se esperan de ellas. Frente a la visión tradicional de la burocracia, apoyada en estructuras estáticas y en funciones fijas y rutinarias, según la cual la solución de problemas residía en la creación de órganos de gobierno, el enfoque que aquí nos ocupa propone que cada problema ha de ser definido como un curso de acción en el que pueden y deben preverse resultados públicamente verificables.

Es probable que éste sea el punto más útil para explicar la diferencia entre el derecho de acceso a la información pública y la construcción de una política de transparencia. Aun con la visión burocrática tradicional, puede ser perfectamente posible que los ciudadanos accedan a la información producida por los gobiernos. Pero también es probable que esa información no genere ningún compromiso específico con los resultados que se esperan de la acción pública: pueden ser documentos valiosos para comprender la forma en que se están llevando a cabo funciones rutinarias y utilizando recursos para pagarlas, sin que detrás de ellos haya una sola mención hacia los objetivos puntuales de las políticas emprendidas. En este sentido, cabe formular las siguientes preguntas: ¿los resultados de las políticas diseñadas son claros, auditables y verificables?, ¿se trata de políticas que pretenden cumplir muchos resultados difusos y poco verificables, al mismo tiempo?, ¿las políticas asumidas tienen propósitos precisos y mensurables en el tiempo y los recursos que emplean?

De nuevo, la ambigüedad de las respuestas a esas preguntas revelaría la inexistencia de una política de transparencia. Cuando un gobierno es incapaz de explicar de manera nítida qué resultados espera de su actuación, y cuando ésta no puede ser verificada a la luz de los indicadores que ese mismo gobierno establece, es que en realidad está utilizando los recursos públicos a su alcance de una manera imposible de controlar por

los ciudadanos. En cambio, el compromiso abierto con los resultados de una política no sólo constituye una garantía de su transparencia, sino una forma de apoyar el cumplimiento de los resultados y de vigilar el uso atinado de los recursos públicos que se han destinado a obtenerlos.

Cuarto. Entendidas como cursos de acción orientados a resultados, las políticas públicas exigen también una visión comprometida con las cualidades de una buena gestión pública. Es decir, de una capaz de articular los medios efectivamente disponibles con los resultados esperados, en función de las definiciones adoptadas. Esa nueva visión difiere de la que estaba basada en órganos y estructuras rígidas tradicionales para apoyarse, en cambio, en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. Ese tipo de procedimientos no sólo son distintos de los que se derivan de rutinas burocráticas sino que se suponen vinculados con la calidad de los procesos y, como se dijo en el punto anterior, con los resultados que se esperan de la propia gestión pública. Dicho de otro modo: la implementación de la política se convierte en un asunto de la mayor importancia, pues de ella depende que las cosas efectivamente sucedan como se previó. Pero a diferencia del enfoque burocrático tradicional, la implementación deja de ser una “caja negra” cuyo contenido solamente es conocido por quienes están facultados para entrar a ella, para volverse un camino abierto para quienes deseen transitarlo con libertad.

No es casual, en ese sentido, que el proceso de implementación se haya convertido en uno de los temas más frecuentados por los estudiosos de las políticas públicas. Hoy sabemos que no es cierto que un diseño acertado conduzca invariablemente a los resultados que se esperan, pues la puesta en marcha de las políticas tiene una lógica propia que no puede pasar inadvertida. Pero también sabemos que, en la medida en que esa política sea más transparente y tenga mejor definidos sus propósitos, será más viable sortear los dilemas de la implementación, producir ajustes cuando sea preciso o modificar la ruta originalmente trazada, sin perder de vista los resultados. De aquí la pertinencia de formular estas preguntas: ¿los procedimientos de la política son abiertos, verificables y públicos?, ¿existen resultados intermedios, a lo largo del proceso de implementación, que puedan ser verificados a la luz del día?, ¿en la red de implementación hay posibilidades de participación (sea por acción directa, por opinión o por vigilancia) de quienes tienen intereses legítimos en los resultados de esa política?

Quinto. Por otra parte, la evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte, bajo esa nueva mirada, en un elemento esencial del proceso. Los patrones anteriores de evaluación solían estar basados en supuestos presupuestarios y en el cumplimiento de tareas que no necesariamente conducían a los resultados esperados. Los estándares de calidad perseguidos por la nueva visión de la política pública exigen, en cambio, una rendición de cuentas que, sin renunciar a la vigilancia sobre el uso honesto de los recursos públicos utilizados, agrega resultados organizacionales e intermedios a lo largo del proceso de implementación y verifica su cumplimiento.

En la visión burocrática tradicional, la evaluación suponía supervisión: una forma de control ejercida por los órganos facultados y casi siempre anclada en la vigilancia sobre los procedimientos establecidos para darle legalidad al uso de los recursos. También era una supervisión de procedimientos: una confrontación entre la forma en que se habían tomado decisiones y los manuales que establecían las reglas para poder hacerlo. Y, en todo caso, era una evaluación unidireccional y generalmente extemporánea; es decir, realizada por un órgano específico facultado para intervenir y sancionar la actuación de otro, cuando éste ya había concluido un periodo o ejercido los recursos que le habían sido asignados.

Con una política de transparencia, la evaluación se vuelve parte del proceso de implementación. En la medida en que los resultados se asumen como compromiso público, y los procesos para obtenerlos cuentan a su vez con ventanas de vigilancia a lo largo de su recorrido, la evaluación se integra a la operación cotidiana de los recursos públicos. Y en tanto que se realiza en función de los resultados, constituye también una pieza clave para informar sobre las decisiones que deben tomarse a fin de garantizar que esos resultados efectivamente se obtengan. En ese sentido, cabe formular estas preguntas: ¿hay criterios de evaluación de los resultados intermedios y de los resultados finales de la política implementada?, ¿hay criterios de evaluación del proceso que se sigue, en términos de estándares de calidad previamente establecidos?, ¿existen medios para comparar los costos con los resultados de la política?, ¿existen medidas de evaluación externa y pública en la operación de la política?

En términos generales puede afirmarse que la transparencia en cada una de las etapas que conducen al diseño y la implementación de las políticas que lleva a cabo un gobierno es, a la luz de los cinco criterios se-

ñalados, una clave para fortalecer y multiplicar la calidad de las respuestas a los problemas públicos. A diferencia del mirador burocrático tradicional, la transparencia agrega valor a las decisiones tomadas, abre posibilidades legítimas de participación y ofrece mayores garantías de atinar en la selección y en la solución de los problemas planteados en la agenda pública. Pero es necesario que sea una política completa, coherente y franca. Si la transparencia se utiliza como un medio para tratar de justificar decisiones previamente asumidas, o bien para tratar de persuadir a los ciudadanos de que un gobierno está actuando en armonía con los mejores intereses sociales, o acaso para construir argumentos públicos sobre las virtudes de una determinada acción pública que, sin embargo, no ha sido definida ni diseñada ni implementada ni evaluada con transparencia, esos defectos serán fácilmente advertidos y pueden resultar contraproducentes.

Por esa razón, aunque los criterios generales de una política de transparencia pueden ser válidos para cualquier gobierno, su adopción reclama tener en cuenta las circunstancias de cada uno. Como cualquier otra política, no puede ser transferida de modo automático de un gobierno a otro ni puede ser regulada sin afectar la organización y las rutinas previamente asumidas. Se trata, más bien, de una política que debe originarse al interior de los gobiernos que decidan adoptarla para modificar sus patrones tradicionales de acción pública. Y por eso no puede ser universal, como sí debe serlo el derecho de acceso a la información pública.

IV. CONCLUSIONES: MUCHAS POLÍTICAS Y UN SOLO DERECHO

En las páginas anteriores he tratado de mostrar que la transparencia y el acceso a la información pública son, en realidad, dos cuestiones distintas: de un lado, se trata de un derecho fundamental que debe ser garantizado de manera igual para todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de origen o residencia. Pero de otro lado, el tema lleva también a la definición de una política destinada a modificar las prácticas tradicionales de gestión pública. Respecto al cumplimiento del derecho fundamental, he sostenido que está haciendo falta el diseño de una base constitucional homogénea para todo el país, capaz de garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los mismos medios y con las mismas

oportunidades de conocer la información que producen los poderes públicos del país.

Esa conclusión se apoya en la convicción de que el sujeto de ese derecho es la persona y no los gobiernos. De modo que resulta inaceptable que su cumplimiento dependa de los contenidos específicos que cada legislatura estatal ha decidido adoptar, o incluso que haya estados en los que en definitiva no se ha promulgado ninguna ley que regule el cumplimiento de ese derecho. Y si bien las leyes vigentes hasta ahora han intentado establecer las condiciones, los procedimientos y los órganos específicos para hacer posible que cualquier individuo pueda acceder a la información pública, también han establecido restricciones diferenciadas que tienden más a privilegiar el interés de los propios poderes públicos que el derecho de las personas.

A partir de la comparación entre los principales elementos pasivos, activos y coactivos que componen el derecho de acceso a la información pública, he tratado de demostrar que las legislaciones estatales ya promulgadas plantean diferencias sustantivas que limitan y complican el acceso a la información. En la práctica, esas normas generan obligaciones y procedimientos muy distintos respecto a la forma en que los particulares pueden acceder a los documentos producidos por los poderes públicos de las entidades federativas y sus municipios. Y en ese sentido, actúan en contra de la igualdad jurídica de los ciudadanos.

Por otro lado, sin embargo, en este trabajo he sostenido que la política de transparencia no puede ser asumida ni aplicada exactamente de la misma manera en todas las entidades federativas, pues su adopción ha de responder a las características propias de cada gobierno. Si el derecho ha de ser universal en el sentido jurídico, dado que el sujeto es la persona, la política de transparencia supone, en cambio, una decisión adoptada por los gobiernos. Y de ahí la importancia de formular esa distinción, pues la evidencia disponible hasta ahora muestra que en México se está actuando exactamente a la inversa: se han diferenciado las garantías para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información pública, y se ha buscado una política de transparencia homogénea para todo el país. Ambas tendencias revelan una concepción equivocada del tema.

Para tratar de explicar mejor la necesidad de diferenciar entre el derecho de acceso a la información y la política de transparencia he formulado una serie de preguntas agrupadas en las cinco etapas que la literatura

sobre política pública considera de manera convencional, a fin de mostrar que la sola entrega de información no equivale al diseño ni a la implementación de una gestión pública transparente. Ésta supone cambios organizacionales mayores, cuya naturaleza exige un esfuerzo de adaptación a las condiciones específicas en las que actúan los distintos gobiernos. La política de transparencia no se agota en la formación de una oficina o de un órgano responsable de otorgar la información solicitada por las personas, sino que exige modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública. Y por esa razón, cada uno debe adoptarla conforme a sus propias características. En suma: hacen falta muchas políticas de transparencia.

Tengo para mí que la idea de la transparencia ha abierto una veta que apenas comienza a explorarse tanto en el derecho como en las prácticas propias de la administración pública mexicana. Es una veta que ofrece amplias posibilidades de reforma a la vieja concepción burocrática que tendía a ocultar los procedimientos y las decisiones adoptadas por los gobiernos. Sin embargo, México está apenas al principio de esa ruta, y por eso es conveniente evitar que la política se confunda con el derecho. Es tiempo de corregir ese error.