

LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Sergio LÓPEZ AYLÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El concepto de transparencia*. III. *La transparencia en la Constitución*. IV. *La transparencia como política pública*. V. *Las tensiones de la transparencia*. VI. *Retos actuales en transparencia*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de transparencia, relativamente nuevo en el lenguaje político y jurídico de México, aparece tímidamente a finales de los ochenta y rápidamente adquiere carta de naturalización dentro de la joven democracia mexicana. Hoy, el uso de este concepto es frecuente en el discurso “políticamente correcto” y ha sido incorporado en diversos artículos de la Constitución. En general, la transparencia se asocia como una condición de la “gobernanza democrática” y se le considera como un valor en sí mismo. Quizá por ello existen pocos esfuerzos por problematizarla, tanto conceptual como prácticamente, a pesar de que tanto por su historia como por sus consecuencias es un término poco claro.¹ Así, su uso frecuente e indiscriminado ha tenido un efecto paradójico, y es que su significado y alcance se han vuelto oscuros pues utilizada en contextos muy diversos no siempre es evidente a qué nos referimos cuando hablamos de “transparencia”. Así, “la podemos encontrar como política pública, estrategia de negocios, dictado político, máxima de filosofía moral o hasta método de superación personal. Su utilización no respeta fronteras disciplinarias”.²

Este ensayo busca avanzar en la conceptualización de la transparencia, en particular entendida como una política pública, y diferenciarla de otros conceptos próximos pero diferentes. Así en un primer momento revisaremos la manera

* Profesor-investigador del CIDE. El autor agradece la asistencia de investigación de Samantha Ortiz.

¹ Hood, Christopher y Held, David, *Transparency: a key to better governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, p. x.

² Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra ediciones, 2008, p. 7.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

en que diferentes autores han tratado de delimitar el concepto de transparencia y propondremos una manera específica de entenderla para propósito de este trabajo. Posteriormente revisaremos cómo y en qué sentido la Constitución y otros textos jurídicos utilizan la idea de “transparencia”. Adelanto desde ahora la idea que ésta no tiene un contenido jurídico preciso, a diferencia de otros términos como los de “derecho de acceso a la información” o incluso “rendición de cuentas”. Después profundizaremos en la idea de la transparencia como política y analizaremos sus tensiones tanto valorativas como organizacionales. Finalmente concluiremos con algunas ideas respecto de los retos de la transparencia en el México del siglo XXI.

II. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

El concepto de transparencia es quizá una elección desafortunada para describir un valor público (la publicidad), una política pública relacionada con el manejo de la información o ciertas características de las organizaciones gubernamentales, privadas o sociales. Veamos por qué.

La transparencia es, según la Real Academia Española, la cualidad de transparente. Y es transparente un cuerpo “que permite ver los objetos con nitidez a través de él”, “translúcido”. Transparente significa “que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse” o bien “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

Desde esta perspectiva, la “transparencia”, como cualidad de un cuerpo, carece de sentido cuando es aplicada a una persona, pues por definición ésta no es translúcida. Menos aún resulta aplicable literalmente cuando se utiliza para describir una condición de las organizaciones, los gobiernos o incluso a los países. A pesar de lo anterior, la idea de transparencia es cada vez más utilizada para describir asuntos, personas y organizaciones y demandar de éstas cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información. Siguiendo esta línea,³ identifica tres usos comunes de la transparencia: como cualidad de un objeto (translúcido); como atributo de un sujeto (franco, abierto, que no oculta nada); y como atributo de un ente colectivo, empresa o asociación civil (cuando éste hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto).

El tercer sentido que identifica Guerrero es el que nos ocupa cuando hablamos de *transparencia gubernamental*. Es importante resaltar, sin embargo, que no son las organizaciones o sus acciones las que son propiamente transparentes, si no que la transparencia se refiere específicamente a la información que se desprende de sus prácticas y modelos de organización. Es decir, la transparencia es una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental.

³ *Ibidem*, pp. 11-12.

mental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones. La transparencia, entonces, adquiere sentido cuando se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de información: “una empresa, una organización o un gobierno es *transparente* cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable”.⁴ A *contrario sensu* un gobierno es “opaco” cuando la información que sustenta, documenta o explica las acciones, procesos y decisiones de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o simplemente secreta. En este sentido, existe numerosa evidencia de las dificultades que enfrenta la transparencia de flujos de información y los desafíos que enfrentan las organizaciones gubernamentales en la era de las nuevas tecnologías de la información.⁵

Con el propósito de clarificar aún más el concepto que nos ocupa, es relevante discutir ¿cómo surge la transparencia en el ámbito gubernamental? Y ¿cuál es su relación con otros conceptos como la rendición de cuentas y el acceso a la información?

Christopher Hood (2006) identifica tres corrientes de pensamiento, previas al siglo XX, que explican en cierta medida la concepción moderna de transparencia: la administración pública normada; la comunicación social abierta y espontánea, y las formas de dar a conocer asuntos sociales y organizacionales. La primera corriente tiene que ver con la noción de que el gobierno debe operar de forma clara y predecible, apoyándose en normas y procesos escritos y de conocimiento público.⁶ La segunda corriente se refiere al valor o sentido de ética pública que debe acompañar las acciones sociales y las actividades de gobierno; esta ética condena la opacidad en el ejercicio gubernamental y valora la apertura como incentivo al buen comportamiento de los actores públicos.⁷ Finalmente, una tercera corriente se conforma por la observación y el control de asuntos sociales, es decir, ante la complejidad de los fenómenos sociales y la acción colectiva, se persigue su estudio, esclarecimiento, explicación, estructuración, observación y vigilancia constantes.⁸ Así, la transparencia se sitúa en un ámbito en el que se combinan objetivos de reducir la incertidumbre en el ejercicio gubernamental, cuidar y orientar el comportamiento de los servidores públicos y vigilar y controlar los asuntos sociales.

Con un enfoque similar al de Hood, otros autores han identificado en la historia del pensamiento político una línea que articula contenidos que hoy se atribuyen el concepto de transparencia. Es decir, “puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de elaboración política, y ya en

⁴ Cejudo, Guillermo *et al.*, *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

⁵ Roberts, Alasdair, *Blacked out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

⁶ Hood, Christopher y Held, David, *Transparency: a Key to Better Governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 5-10.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

el siglo XVI, se convirtió en una de las piezas —absolutamente clave— de la gran corriente liberal...”.⁹

En particular, es la idea de “publicidad”, entendida como la cualidad de lo que es o puede hacerse público, la que es posible asociar al concepto de transparencia.¹⁰ Fue Emmanuel Kant quien hizo el desarrollo más completo de la idea conocida como el principio normativo de publicidad.¹¹ Refiriéndose al argumento de Kant, Norberto Bobbio ha dicho: “De esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito”.¹² Dicho de otro modo, la publicidad de los asuntos públicos es una condición de justicia (en el sentido de Kant) y por ello los actos o leyes que no soportan la publicidad deben ser considerados injustos.

Desde otra perspectiva Jeremy Bentham, el filósofo utilitarista inglés, desarrolla uno de los argumentos más poderosos sobre la publicidad de los gobiernos y proporciona por primera vez una lista de sus beneficios.¹³ Así, en su *Ensayo sobre las tácticas políticas*, publicado en 1791, expone cuatro argumentos principales. El primero es “contener a los miembros de las asambleas dentro de su obligación”, es decir, cuanto mayor es la capacidad de los ciudadanos de conocer las acciones de los funcionarios menor es la probabilidad que éstos cometan desvíos (tentaciones). En segundo lugar “asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las resoluciones legislativas”. Este es uno de los argumentos más poderosos a favor de la publicidad de las decisiones y acciones de gobierno ya que las aleja de la desconfianza y le otorga fuerza y legitimidad. El tercer beneficio es “proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa”. Aquí se encuentra germinalmente la idea de rendición de cuentas pues la publicidad gubernamental permite que los ciudadanos conozcan el desempeño de sus gobernantes y puedan obrar en consecuencia. Finalmente, Bentham expone que la publicidad proporciona a la asamblea la facultad de “aprovecharse de las luces del público”. La publicidad no es sólo un control para los servidores públicos sino también un recurso para ellos pues crea la posibilidad que los ciudadanos expresen opiniones y recomendaciones que permitan mejorar las leyes y las decisiones.¹⁴

⁹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 4, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 5.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 32-38 y ss.

¹¹ Kant enuncia este principio de la siguiente manera: “Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas si su máxima no admite reconocimiento general”.

¹² Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 4, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 36.

¹³ Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006, pp. 15-16.

¹⁴ *Idem*. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, pp. 18-19.

Como puede observarse, ni en las ideas de Kant, ni en las de Bentham y el resto de sus contemporáneos se utiliza el concepto de “transparencia”. Es hasta hoy que vinculamos esta idea con esos desarrollos del pensamiento político liberal. En realidad la idea de transparencia es relativamente reciente y aparece en el ámbito económico más que en el político. En efecto, desde finales de los setenta los economistas desarrollaron una extensa literatura sobre los beneficios de la transparencia utilizando principalmente la teoría del agente-principal.¹⁵ Esas ideas permearon el pensamiento económico en el momento de la globalización de los mercados, lo que originó la necesidad de contar con más y mejor información sobre su funcionamiento, así como el de las empresas y las economías nacionales. De ahí que los más importantes promotores de la “transparencia” fueron en principio actores como la OCDE y el Banco Mundial.

Fue más tarde, en particular con la caída del muro de Berlín y el advenimiento de las nuevas democracias en Europa del Este y América Latina, que el concepto comienza a ser utilizado como parte de las nuevas condiciones de la gobernanza democrática.¹⁶ El concepto se generaliza a finales de los noventa y principios de 2000, en particular a través de las leyes de acceso a la información, acompañada de la creciente demanda por mejores mecanismos de rendición de cuentas. De acuerdo con John Ackerman e Irma Sandoval, uno de los principales objetivos en las leyes de acceso a la información en el mundo era el de transparentar la administración pública, mejorando el control democrático, la rendición de cuentas, la libertad de expresión y la participación ciudadana.¹⁷ Así, la transparencia adquirió peso no sólo como una meta en sí misma sino como un instrumento o prerrequisito para la democratización y la mejora del gobierno.

En el caso de México la llegada del concepto de “transparencia” sigue un camino peculiar. El concepto aparece originalmente en el ámbito electoral en la década de los ochenta. Se exigían “elecciones transparentes” y el ícono de la transparencia en esa época fue la urna translúcida que permitía ver lo que sucedía en ella.¹⁸ El concepto entonces se enfocaba al ámbito procedimental electoral menos que a las decisiones y condiciones de operación del gobierno.

Fue con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que por primera vez la idea alcanza un aliento distinto. En efecto, el capítulo XVIII de

¹⁵ Prat, Andrea, “The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?”, en Hood, Christopher y Heald, David (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 91-103; Stiglitz, Joseph E. et al., “Information and Economic Efficiency”, *National Bureau of Economic Research Working Paper 4533*, 1992.

¹⁶ Stiglitz, Joseph E., *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, U.K., Oxford Amnesty Lecture, 2003.

¹⁷ Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 13-15.

¹⁸ En otros trabajos hemos sostenido que la introducción del llamado “derecho a la información” en la Constitución mexicana se dio justamente en el marco de la primera reforma política en 1977 (López Ayllón, Sergio, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016, pp. 3-32).

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

ese instrumento denominado “Publicación, notificación y administración de leyes” contenía las que se denominaron genéricamente obligaciones de transparencia que incluían, entre otras, las obligaciones de publicar las leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas relacionadas con el tratado, así como en la medida de lo posible la publicación previa de leyes y otras disposiciones administrativas y la oportunidad de hacer comentarios precisos sobre ellas. Aun esta idea, que hoy parece inocua, generó en aquellos momentos fuerte resistencia.

Poco a poco la idea de hacer públicos los indicadores económicos y la estadística gubernamental fue ganando terreno. En otro ámbito, también ligado al desempeño económico, reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de finales de 2000 introdujeron una serie de disciplinas en materia de mejora regulatoria que incluían aspectos de “transparencia”, tales como la publicación previa de disposiciones regulatorias y la generación de un registro público de trámites y servicios. Sin embargo, la idea de transparencia era aún limitada.

No fue sino hasta principios del siglo XXI, con la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que el concepto de transparencia se introdujo en el sistema jurídico mexicano. En particular esa ley propuso como uno de sus objetivos “transparentar la gestión pública mediante la información que generan los sujetos obligados” y diseñó un conjunto de información que las dependencias y entidades de la administración pública federal debían poner en Internet. Esta práctica, conocida como “obligaciones de transparencia”, constituye el mejor ejemplo de una serie de acciones orientadas a establecer, en las entidades y dependencias gubernamentales, prácticas y procesos propios de la transparencia como parte de sus rutinas organizacionales.¹⁹ Es a partir de ese momento que la idea de “transparencia” se generaliza en el entorno político y administrativo y que se despliegan diversas estrategias e instrumentos para implementarla en los tres niveles de gobierno con resultados diversos.²⁰

Antes de concluir esta sección conviene precisar la diferencia que existe entre transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, tres conceptos distintos pero interrelacionados. El acceso a la información se construye como un derecho fundamental que implica la potestad de cualquier persona de requerir información (documentos) al Estado y la obligación correlativa de éste de entregarla, en los plazos y términos que establece la ley. Como derecho fundamental constituye un derecho subjetivo accionable en cualquier momento respecto de cualquier documento que contenga información gubernamental.²¹

La transparencia gubernamental se constituye como la política orientada a dar carácter público a la información gubernamental a través de un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable.

¹⁹ López Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha, Hugo A. *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 1-38.

²⁰ Cejudo, Guillermo *et al.*, *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, *op. cit.*

²¹ Carbonell, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, UNAM, 2008.

Dicho de otro modo, mientras que la transparencia se construye por un conjunto de prácticas y procesos organizacionales para asegurar un flujo constante de información con ciertas características, el acceso a la información tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos para solicitar y recibir información pública por parte de las organizaciones gubernamentales. Ambos elementos son necesarios para dar contenido sustantivo al principio de publicidad de la información gubernamental, sin embargo, los actores y el alcance de cada uno de ellos es distinto. Mientras el acceso a la información es un derecho accionable por los ciudadanos frente al sujeto pasivo que es la administración respecto de cierta información específica, la transparencia es una política en donde el actor es el gobierno, los destinatarios los ciudadanos (genérica o específicamente los usuarios o beneficiarios de las acciones, programas y decisiones gubernamentales) respecto de la información que genera la propia actividad gubernamental.

Un tercer concepto, de alcance distinto, es el de rendición de cuentas. De acuerdo con Andreas Schedler, la rendición de cuentas supone tres componentes: la información, la justificación y la sanción. “Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obligan al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos; lo supedita a la amenaza de la sanción”.²² La transparencia, pero también el derecho de acceso a la información, conciernen a los dos primeros elementos y constituyen una condición necesaria, pero no suficiente, para la rendición de cuentas.

Desde otra perspectiva, más cercana al derecho, podemos entender a la rendición de cuentas como un proceso transitivo y subsidiario, que puede expresarse como “una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos—”.²³

A partir de esta definición, Merino y López Ayllón derivan que las obligaciones de A y de las facultades de B, implican necesariamente una relación jurídica explícita (que se traduce en facultades y obligaciones precisas), así como en procedimientos establecidos para darle forma y cauce. Por lo demás, señalan que “la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre A y B, sino que en realidad supone múltiples A’s y B’s. En este sentido, podemos hablar de un “sistema de rendición de cuentas” integrado por el conjunto de relaciones entre A’s y B’s, soportado en un entramado institucional y legal en el que cada actor del sistema le rinde cuentas a otro(s) actor(es). Pero el modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación transitiva entre A y B, sobre un

²² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 2, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 13.

²³ Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo, Guillermo, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales”, en Merino, Mauricio *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 118.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

objeto M sobre el que se rinden cuentas y que sintetiza la responsabilidad asumida, adquiere todo su sentido cuando se añade el espacio público y democrático en el que sucede esa relación”.²⁴

En este modelo, la información es un elemento central de la rendición de cuentas, pero no la agota. Sin información pública (es decir, sin transparencia) no puede darse la acción de B (examinar la conducta de A respecto de M). La información “informa” (valga la redundancia) a la rendición de cuentas, que se completa con las sanciones o incentivos sobre los agentes que rinden cuentas, pero ésta no equivale al derecho de acceso a la información ni a la transparencia. Se trata de conceptos que están interrelacionados y se refuerzan recíprocamente, pero no significan lo mismo.

Una vez delimitado el concepto de transparencia, veremos ahora cómo se ha incorporado a la Constitución mexicana.

III. LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTITUCIÓN

El concepto de “transparencia” fue incorporado recientemente a la Constitución mediante diversas reformas, todas posteriores a 2000. Probablemente por la razón anterior, su significado es variable pues el término es utilizado en diferentes contextos y para diversos propósitos: como principio, atributo o característica de la acción gubernamental, de los organismos públicos, de los procedimientos o incluso como campo de acción. Por lo demás, el concepto es en ocasiones explícito, mientras que en otras, quizá las más importantes, es implícito. Resulta obvio que el término carece de una sistemática constitucional, y que su significado jurídico es por lo menos vago e impreciso. A continuación haremos un breve recuento de las diferentes maneras en que el concepto ha sido utilizado en el texto constitucional.

1. *La transparencia como atributo de la acción pública*

La idea de “transparencia” se incorporó implícitamente a la Constitución con las reformas al artículo 6 en julio de 2007 y fue reforzada mediante las reformas al mismo artículo en febrero de 2014. Así, el texto constitucional establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público o seguridad nacional.

Este enunciado constitucional, conocido como el principio de publicidad, implicó un cambio radical en la concepción política de la información en México. En

²⁴ Merino, Mauricio y López Ayllón, Sergio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 6.

efecto, la formación y consolidación del aparato estatal en México durante el siglo XX supuso la prevalencia de la concepción del secreto administrativo,²⁵ y con éste el manejo discrecional de la información. La Constitución, al establecer este nuevo principio, modificó radicalmente esa concepción y estableció que toda la información debe considerarse como un bien público. Al hacerlo, introdujo implícitamente la concepción moderna de “transparencia” basada en la máxima kantiana según la cual todo aquello que no puede decirse en público es injusto por naturaleza (aun cuando pueda ser explicable) y, por serlo, su ocultamiento solamente puede aceptarse bajo un principio superior debidamente establecido como tal en las leyes. La utilidad del principio, que se encuentra plasmado en la exposición de motivos de la reforma y en los dictámenes, encuentra también ecos de las ideas de Bentham que expusimos previamente en este ensayo.

Ahora bien, la modificación institucional y cultural que supuso el principio de publicidad implicaba vencer fuertes resistencias. Por ello, la Constitución estableció una regla de interpretación según la cual en la interpretación del derecho de acceso a la información debe prevalecer el “principio de máxima publicidad”. Aunque técnicamente esta regla puede parecer redundante, tiene un valor político claro en tanto orienta con claridad la nueva lógica que debe imperar en el manejo de la información.

El principio de máxima publicidad tiene tres implicaciones concretas. La primera es que obliga a una interpretación restrictiva de las excepciones en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial, es decir, que la construcción y la interpretación de aquéllas debe hacerse de forma restrictiva. La segunda es que toda decisión negativa debe ser motivada y corresponde al Estado la carga de probar que la información no puede ser revelada por afectar un interés jurídicamente protegido en una Ley (formal y material). La tercera, que en caso de duda razonable sobre la reserva o confidencialidad de un documento, deberá privilegiarse su divulgación o, en su defecto, generarse una versión pública.

El propio artículo 6o. constitucional contiene los principios y bases que rigen el derecho de acceso a la información y de manera indirecta se refieren a la transpa-

²⁵ Al respecto Fernández Ramos ha escrito: “el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la administración en relación con la sociedad... El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como en el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general a la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder... determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar —en cada caso— el acceso a la documentación administrativa. El resultado natural de esta discrecionalidad es, por un lado, el de una administración “pudorosa”, que aparece formalmente como celosa guardiana de las informaciones relativas a su organización y a su actividad... pero es también, al mismo tiempo y no en menor medida, una administración “confidente” para con los grupos con conexiones internas en el aparato administrativo”. Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

rencia, en particular respecto de la obligación constitucional de poner información pública a través de medios electrónicos y de documentar la acción pública.²⁶

De manera más amplia, el principio de publicidad de la información tiene un aliento mucho más amplio pues supone maximizar el uso social de la información dentro de las organizaciones gubernamentales, y esto supone un conjunto de acciones deliberadas —es decir una política pública— orientada a este propósito, es decir, a darle sentido, orden y utilidad a la información que maneja el gobierno. A esto es lo que se denomina una política de transparencia. Sobre esta cuestión abundaremos en la siguiente sección de este ensayo.

Congruente con el principio de publicidad, el artículo 73 XIX-S de la Constitución facultó al Congreso federal para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. A diferencia del artículo 6o., este artículo incluye explícitamente el concepto de “transparencia gubernamental” y contiene la base constitucional para el desarrollo legislativo de esta materia, que se desplegó en diversas disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por su parte, y aunque originado en una reforma diferente en 2008, el artículo 134 de la Constitución señala que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. En esta disposición la transparencia, es decir, la disponibilidad de información pública, es una característica que debe acompañar el uso de los recursos públicos y constituye un mandato específico en esta materia, que está plasmado en diversas disposiciones legales, en particular la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. *La transparencia como un principio de acción de algunos organismos públicos*

Diversas reformas constitucionales aprobadas durante el sexenio del presidente Peña Nieto (las llamadas reformas estructurales) crearon nuevos organismos con autonomía constitucional. Para algunos de ellos, específicamente el INEE, el INAI, el INEGI, la Cofece, el Ifetel y las empresas productivas del Estado, la Constitución establece que la transparencia debe ser un principio rector de su acción. Resulta difícil precisar cuál es el alcance específico de este principio, en particular porque concurrir con otros principios generales. Por otro lado, en tanto el principio de publicidad

²⁶ Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI-UNAM, 2008; Peschard, Jacqueline (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016.

aplica a todas las autoridades, podría parecer redundante o, en todo caso, un énfasis que el Constituyente quiso dar a la acción de esos organismos.

Así, el artículo 3o. constitucional señala que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación debe apegar su acción a varios principios, entre ellos los de independencia, transparencia y objetividad. Por su parte, el artículo 6o. precisa que el organismo garante federal en materia de acceso a la información y protección de datos personales (el INAI) debe regir su actuación por un conjunto de principios, entre ellos los de transparencia, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. Estos principios serían también aplicables a los órganos garantes estatales.

El artículo 25 de la Constitución ordena que en las actividades y régimen de organización de las empresas productivas del Estado, la ley debe garantizar su eficacia, eficiencia, productividad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. A su vez, el artículo 26, sección B, mandata que la ley que establezca las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica debe hacerlo con base en los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia. Finalmente el artículo 28, fracción VI, de la Constitución establece que los órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones deben cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información, en tanto que la fracción IX del mismo artículo establece que las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos.

3. Transparencia como atributo de los procedimientos

Otros artículos constitucionales, todos objeto de reformas recientes, se refieren a la transparencia como un atributo específico a ciertos procedimientos, tanto sustantivos como propios a la designación de ciertos funcionarios. Resulta interesante observar el uso específico de la “transparencia” únicamente en ciertos procedimientos, que sólo es explicable por un uso absolutamente aleatorio del concepto de transparencia.

Así, el artículo 28 señala que las concesiones del espectro radioeléctrico para uso público y social y sin fines de lucro se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.

El mismo artículo prevé que para la designación de los comisionados de las comisiones de competencia y telecomunicaciones el comité creado para seleccionarlos emitirá una convocatoria pública y el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia. Por su parte, el artículo 122-A-VIII establece que la ley deberá garantizar la transparencia en el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

4. *Transparencia como campo de acción*

El uso más reciente de la idea de “transparencia” en la Constitución se dio en el contexto de las recientes reformas en materia de anticorrupción de 2015. En esa ocasión, la transparencia no se constituye como un atributo de un organismo o un procedimiento, sino como un campo de acción. En efecto, el artículo 113, fracción II, establece que el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Luego de este breve recorrido por el texto constitucional, es fácil advertir que el concepto de transparencia se utiliza en diferentes contextos sin un significado jurídico preciso. Ello nos obliga a considerar, desde la Constitución, que esta idea constituye más una política pública que un valor propio de la acción gubernamental. Esta cuestión será desarrollada en el siguiente apartado.

IV. LA TRANSPARENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Las ideas expuestas previamente nos permiten argumentar que las acciones y procesos que atribuimos a la transparencia son en realidad —o deberían ser— una política pública. Es decir, si partimos de definir a la transparencia como un atributo que concierne concretamente a los flujos de información (entre miembros de una organización o entre la organización y su entorno) entonces la transparencia adquiere el sentido de una serie de principios, normas, criterios, acciones, prácticas, procesos, estructuras e instrumentos necesarios para gestionar y transformar estos flujos —subproductos de la acción organizada— en información pública. Siguiendo las ideas expuestas por Merino, la política de transparencia “se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización”.²⁷ Transparentar no implica exclusivamente un esfuerzo de apertura (o de eliminar “aquello que no deja ver”) sino que considera transformar la información generada a través de prácticas organizacionales en información pública y le otorga valor y utilidad social.

Existen dos asuntos que conviene destacar cuando pensamos en la transparencia como una política pública: su distinción del derecho de acceso a la información y los elementos mínimos necesarios para su operación. En efecto, el derecho de acceso a la información se construye como un derecho subjetivo universal que consti-

²⁷ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 127-156; del mismo autor, “La transparencia como política pública”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 241.

tuye una “garantía que afirma la igualdad de los ciudadanos ante la ley” y por ello es el mismo para todos. Por su parte, la política de transparencia debe de ser tan diversa como lo son las organizaciones públicas pues cada una debe responder y ser capaz de transformar las diferentes realidades administrativas, organizacionales y funcionales.²⁸

Lo anterior tiene varias implicaciones. La primera obliga a reconocer que las organizaciones gubernamentales constituyen el campo específico de implementación de la transparencia. Es decir, la transparencia no se practica en abstracto sino en las estructuras, procesos, rutinas, prácticas y funciones específicas de cada una de ellas. La segunda es la necesidad de reconocer la complejidad y diversidad de las organizaciones gubernamentales y por ello la existencia de políticas distintas pero congruentes, con procesos y prácticas heterogéneas que tengan justamente la capacidad de llevar a cada organización a resultados más o menos homogéneos. Así, mientras que el derecho no admite distinciones en su aplicación, la política depende de éstas para asegurar su éxito.

Ahora bien, conviene preguntarse por los elementos necesarios para el funcionamiento de esta política. Merino (2008) identifica tres premisas, cuatro valores y cuatro parámetros de control en la implementación de la transparencia. Las tres premisas de una política de transparencia son: 1) “la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información como un recurso estratégico”; 2) el carácter público de la información que “sirve para perfeccionar los procesos y las decisiones internas” de la organización; y 3) la construcción de “procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente”.²⁹ Así, la política de transparencia apunta a una redefinición de la información, los procesos y las rutinas organizacionales, dotándolas de una perspectiva pública. Esta “perspectiva pública” está conformada por los valores de visibilidad (o la no-opacidad), la inclusión (y construcción del espacio público), la eficiencia social y la responsabilidad.³⁰ Como se puede apreciar, estos valores se toman de la transparencia para redefinir el ejercicio de gobierno. Finalmente, se proponen cuatro “parámetros de control para implementar y evaluar una política de transparencia”: publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad; estos parámetros son los que guían “la producción, uso y distribución de la información pública”.³¹ Los fallos en estos parámetros son indicativos de fallas de transparencia concretas en procesos organizacionales.³²

Ahora bien, en México la política de transparencia comenzó a desarrollarse en 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. A pesar de que no existió una intención o diseño

²⁸ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, *op. cit.*, p. 129.

²⁹ Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, *op. cit.*, p. 242.

³⁰ *Ibidem*, pp. 242-243.

³¹ *Ibidem*, p. 243.

³² Arellano, David, “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”, *Convergencia*, 14, septiembre-diciembre, 2007, p. 41.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

formal de política pública que acompañara la Ley, elementos como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); el establecimiento de unidades de enlace y comités de transparencia al interior de las entidades y dependencias de la administración pública federal, y la creación de instrumentos técnicos (como los portales de obligaciones de transparencia) y mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, establecieron las bases para que se desarrollara una política de transparencia al interior de las organizaciones gubernamentales. En los primeros años, la política se desarrolló particularmente al interior de la administración pública federal, adoptando distintos modelos y decisiones de implementación y arrojando resultados diversos.³³ El catálogo de obligaciones de transparencia, que ha crecido significativamente en los últimos años, es considerado “el fundamento de una auténtica política de transparencia de los sujetos obligados, entendiéndose por tal el uso de la información de manera estratégica para la toma de decisiones, tanto por parte de la ciudadanía, como de los propios funcionarios”.³⁴ En el resto de este ensayo, discutiremos las principales dificultades que ha encontrado la política de transparencia en México, así como los principales retos que deben ser atendidos.

V. LAS TENSIONES DE LA TRANSPARENCIA

Existen principalmente dos dificultades inherentes en la transparencia gubernamental, considerada como una política pública. La primera se relaciona con la creación y mantenimiento de un significado y valor compartidos entre sus públicos. La segunda con el diseño e implementación al interior de las organizaciones. A continuación, analizaremos las implicaciones de cada uno de estos problemas. Conviene destacar que si bien constituyen tensiones inherentes a las políticas de transparencia, no son un argumento en contra de la transparencia sino un llamado a reconocer problemas específicos de su diseño e implementación.

1. *Significado y valor*

La primera dificultad tiene que ver directamente con la naturaleza de una política pública que es, en términos generales, la expresión técnica de una voluntad política por resolver un problema público.³⁵ Esta expresión —su éxito, ímpetu y perduración— depende tanto de una voluntad política suficiente y relativamente

³³ Mizrahi, Y. y Mendiburu, M., “Implementing Right to Information Reforms: Mexico”, *Access to Information Working Paper Series*, Washington, Banco Mundial, 2012.

³⁴ Fierro, Ana Elena y Gil-García, José Ramón, “Más allá del acceso a la información: el uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”, en Cejudo, Guillermo *et al.* (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012, p. 208.

³⁵ Aguilar, Luis, *Política pública*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, 2010.

constante como de un entendimiento claro, compartido y legítimo del problema público por resolver. En el caso de México la transparencia se posiciona, a principios del siglo XXI, como la solución al problema de la opacidad en el quehacer gubernamental, la ausencia de elementos necesarios para la rendición de cuentas, y la crisis de legitimidad y eficiencia en la administración pública.³⁶ Casi década y media después, la política de transparencia ha logrado mantenerse en la agenda pública y las instituciones, estructuras, discursos, acciones, instrumentos y normas que conforman la política de transparencia se han multiplicado y diversificado. Sin embargo, el crecimiento de una política en sí misma no es suficiente para indicar o garantizar su éxito.

En efecto, el reto de una política tan ambiciosa como esta es mantener un hilo conductor o cierta coherencia en su desarrollo a largo plazo, especialmente cuando con el tiempo se involucran distintos actores en su hechura e implementación. La visión de la transparencia de aquellos que diseñan cada ley, que comenzaron o continúan la implementación al interior de las organizaciones gubernamentales y que realizan reformas o evaluaciones a la política, puede variar enormemente, entre ellas y en el tiempo. Dada la naturaleza cambiante de la arena política y la contingencia que rodea el quehacer gubernamental, muchas veces componentes iniciales de una política crecen desiguales a otros, algunos son olvidados después de los primeros meses y en otras ocasiones los instrumentos y procesos cambian tantas veces que pierden la lógica causal que los unía a los objetivos centrales.³⁷ Si bien este es un reto de cualquier política pública, el valor público que tiene la transparencia facilita el que cualquier expansión de la política sea bien vista, descuidando la coherencia, dirección y viabilidad de lo que se plantea.

Finalmente, además de la evolución a largo plazo, la dificultad de mantener un significado y valor compartidos está reforzada por las cargas de trabajo que representa esta política. La diversidad de normas vigentes, formatos, criterios y obligaciones diversas con las que deben cumplir las organizaciones gubernamentales, sin importar la naturaleza de sus objetivos y funciones, muchas veces implican un esfuerzo tal que es difícil percibir los beneficios. Es decir, la carga de trabajo que implica la transparencia en cada organización se encuentra en tensión constante con el significado y el valor que se le otorga. Esta carga varía enormemente entre cada tipo de organizaciones —según su complejidad, tamaño o funciones— y, por lo tanto, tenemos experiencias y visiones muy diversas de la transparencia entre las organizaciones gubernamentales. Muchas veces se busca asegurar el cumplimiento de obligaciones de transparencia sin una conciencia clara de que se hace precisamente para mejorar el ejercicio gubernamental: su legitimidad, eficiencia y cercanía con los ciudadanos.

³⁶ Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, op. cit.

³⁷ Merino, Mauricio, *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

2. *Visión organizacional en el diseño e implementación*

La segunda dificultad que es importante reconocer y considerar en el diseño de normas y políticas de transparencia es la premisa de que la transparencia compete primordialmente a las organizaciones gubernamentales. En general, existe una tendencia a pensar en las organizaciones gubernamentales como máquinas de implementación de decisiones de política o a imaginar que se pueden lograr cambios concretos en el funcionamiento de éstas, interviniendo desde fuera.³⁸

En el caso concreto de la política de transparencia, ésta representa un conjunto de decisiones que impacta directamente en el ámbito administrativo: la gestión de flujos de información pública, archivos, comunicación interna y externa y toma de decisiones. En particular, la apertura y la ausencia de secrecía va en contra de la naturaleza histórica de las organizaciones gubernamentales, donde la información es un recurso en la toma de decisiones, la distribución de recursos y el cumplimiento de objetivos.³⁹ El reto es definir, desde las normas, a la transparencia gubernamental de forma que sea operacionalizable —que se busque “transparentar” con objetivos concretos y no como fin en sí mismo— y lograr incorporar en las rutinas organizacionales de cada entidad, los procesos, herramientas, criterios, estructuras y prácticas necesarias para consolidar la política. Dos de las tendencias en el diseño e implementación de políticas públicas nacionales son la generalización y la homogenización: no solamente se consideran a las organizaciones como máquinas de implementación sino que se llega a asumir que todas las organizaciones son el mismo tipo de máquina y deben arrojar los mismos resultados.

Para ilustrar algunas de las dificultades o costos que puede implicar la implementación de la transparencia para las organizaciones gubernamentales, retomamos los parámetros o criterios de control de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad. Primero, el criterio de publicidad —“entendido como el requerimiento de documentar y publicar información relevante sobre la forma en que la organización toma decisiones”—⁴⁰ requiere que el proceso de toma de decisiones sea relativamente racional y sus insumos y procesos documentables. Sin embargo, muchas decisiones organizacionales, dada su importancia, urgencia o cotidianeidad, pueden escapar de un proceso de documentación razonable. Segundo, el criterio de inclusión —entendido como “la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones”—⁴¹ requiere la apertura de procesos y gastos en términos de recursos y tiempo. Es decir, el incorporar a más personas (tanto física como representativamente) en los procesos de toma de

³⁸ Arellano, David, “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales”, en Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, México, CIDE, 2010, pp. 61-92.

³⁹ Arellano, David, “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem*, p. 41.

⁴¹ Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, *op. cit.*, p. 258.

decisiones puede requerir una mayor inversión en tiempo y recursos por parte de la organización.

Tercero, el criterio de verificabilidad —entendido como “la capacidad de documentar y constatar de una forma razonablemente barata que las decisiones y procesos se llevaron a cabo, en la práctica, de la forma en que están especificados o definidos”—⁴² implica, igualmente, costos de documentación y ajustes a los procesos y decisiones de forma que puedan ser documentados. Finalmente, el criterio de responsabilidad —“la definición de relaciones y roles, la precisión y la documentación de las decisiones de cada uno de los actores”—⁴³ llama la atención a “aque- llos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición lógica o convincente de cargas y deberes” o cuando la relación “entre actores y acciones sea difícil de establecer”.⁴⁴

En síntesis, el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales es mucho más contingente e incierto de lo que una visión externa y homogeneizadora puede llegar a comprender. Sin embargo, esto no quiere decir que “todo se va”, sino que las políticas de transparencia deben acompañar el establecimiento de obligaciones generales con mecanismos, instrumentos y procesos que permitan ajustes y varia- ciones necesarios de acuerdo con el funcionamiento interno de cada organización. Asimismo, implica que la visión y los objetivos de la política de transparencia de- ben incorporar, en la misma medida, tanto aspiraciones globales como experiencias particulares.

VI. RETOS ACTUALES EN TRANSPARENCIA

A lo largo de este ensayo hemos analizado brevemente algunas de las dimensiones y complejidades de la transparencia. En síntesis, podemos afirmar que conviene ce- lebrar el reconocimiento político, institucional y constitucional de la transparencia tanto como un valor como una práctica dentro de las organizaciones gubernamen- tales. En segundo lugar, que conviene reconocer las dificultades que implica este concepto y que conviene avanzar en su comprensión y análisis. En tercer lugar, que es indispensable dejar la ilusión que la mera inclusión de la transparencia y sus prácticas en los cuerpos legales genera un cambio inmediato, y que es indispensable traducirlas en políticas públicas permanentes, que tienen costos de implementación, que requieren ser evaluadas periódicamente, y que deben responder a la enorme diversidad de formas de organización, prácticas y funciones de las organizaciones gubernamentales en el conjunto del país.

⁴² Arellano, David, “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”, *op. cit.*, p. 41.

⁴³ Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, *op. cit.*, p. 259.

⁴⁴ Arellano, David, “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”, *op. cit.*, p. 42.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

Antes de finalizar, conviene apuntar algunas dimensiones que constituyen algunos de los retos más inmediatos de las políticas de transparencia, en particular luego del nuevo marco constitucional y la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

En primer lugar, debemos señalar la complejidad que implica el nuevo marco normativo que, por un lado, asume que todas las organizaciones gubernamentales del país pueden responder a los mismos modelos organizacionales y de generación de información y, por otro, multiplica las disposiciones y obligaciones que recaen por igual en todos los sujetos obligados. El despliegue de las políticas de transparencia es una labor compleja que debe atender a la especificidad de cada organización (no es lo mismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que un municipio de Oaxaca, como tampoco lo es una empresa productiva del Estado respecto de un gobierno estatal). Se requiere por ello un despliegue gradual, diferenciado, programado y verificable que permita avanzar en una ruta que permita la adaptación de las organizaciones al nuevo entorno normativo y asegure que la política cumple sus objetivos sustantivos y no meramente procedimentales.

En segundo lugar, el cumplimiento de las nuevas obligaciones de transparencia demanda de las organizaciones gubernamentales grandes capacidades técnicas, tecnológicas, profesionales y financieras. Naturalmente, estas capacidades varían tanto por el tamaño, complejidad o recursos de la organización como por las obligaciones demandadas. Particularmente, destaca la gestión documental (archivos y documentos electrónicos) y los mecanismos efectivos y eficientes de comunicación interna. Por ello se requiere de una implementación que pueda adaptarse a estas condiciones específicas y que reconozca la diversidad que existe en las capacidades existentes.

En tercer lugar, es necesario avanzar en la generación de una nueva cultura de transparencia donde los servidores públicos asuman a la publicidad de la acción gubernamental como un valor intrínseco a la función y entiendan la utilidad y complejidad de los procesos de gestión de información.

Finalmente, el desafío más importante es lograr generar información útil para los ciudadanos y que ésta sea capaz de generar confianza y permitir una evaluación adecuada de la acción de las instituciones y de sus responsables. En otras palabras, el riesgo es que, como consecuencia del nuevo marco normativo, logremos que se genere información que, parcial o totalmente, cumpla con las obligaciones formales contenidas en las diferentes leyes aplicables, pero que no genere el valor social esperado ni para los ciudadanos ni para las propias organizaciones gubernamentales. Entonces habremos desperdiciado una enorme oportunidad y sólo habremos producido —con un alto costo— información inútil. Se trata de avanzar, gradual pero sostenidamente, en una auténtica política de transparencia que cumpla con las promesas de tener un gobierno que genere información de buena calidad, que la administre adecuadamente y que sea capaz de comunicarla eficazmente a los usuarios. Pasemos entonces de la mera “ilusión de la transparencia” a una nueva etapa donde la información sea un bien público útil para el gobierno y sus ciudadanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.
- AGUILAR, Luis, *Política pública*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, 2010.
- ARELLANO, David, “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas”, *Convergencia*, 14, septiembre-diciembre, 2007, pp. 31-46.
- , “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales”, en MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, México, CIDE, 2010, pp. 61-92.
- CARBONELL, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, UNAM, 2008.
- CEJUDO, Guillermo *et al.*, *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- FIERRO, Ana Elena y GIL-GARCÍA, José Ramón, “Más allá del acceso a la información: el uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”, en CEJUDO, Guillermo *et al.* (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012, pp. 207-248.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra ediciones, 2008.
- HOOD, Christopher y HELD, David, *Transparency: a Key to Better Governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en CONCHA, Hugo A. *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 1-38.
- , “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016, pp. 3-32.
- MERINO, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 127-156.
- , “La transparencia como política pública”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 240-262.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

- , *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- MERINO, Mauricio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en MERINO, Mauricio *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 1-28.
- MIZRAHI, Y. y MENDIBURU, M., “Implementing Right to Information Reforms: Mexico”, *Access to Information Working Paper Series*, Washington, Banco Mundial, 2012.
- PESCHARD, Jacqueline (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016.
- PRAT, Andrea, “The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?”, en HOOD, Christopher y HEALD, David (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 91-103.
- RÍOS CÁZARES, Alejandra y CEJUDO, Guillermo, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales”, en MERINO, Mauricio *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 115-204.
- ROBERTS, Alasdair, *Blacked out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 4, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- SALAZAR, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI-UNAM, 2008.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 2, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- STIGLITZ, Joseph E. *et al.*, “Information and Economic Efficiency”, *National Bureau of Economic Research Working Paper 4533*, 1992.
- STIGLITZ, Joseph E., *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, U.K., Oxford Amnesty Lecture, 2003.

