

EN VÍSPERAS DE LA REVOLUCIÓN INFORMATIVA

Mauricio MERINO*

I

La adición de un segundo párrafo al artículo 6o. constitucional marca un momento definitivo en la historia de la administración pública mexicana. Promulgada el 20 de julio de 2007, el propósito de la edición fue establecer los principios y las bases mínimas a partir de las cuales se daría cumplimiento al derecho de acceso a la información pública en todo el país. Esto significa que a más tardar el 20 de julio de 2008 (cuando haya concluido el plazo para expedir o reformar las leyes que se desprenden del mandato constitucional) todas las personas podrán acceder a la información pública que se genere por cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, en igualdad de condiciones. Pero también significa que las autoridades públicas enunciadas en ese párrafo tendrán que poner al día sus procedimientos administrativos y su organización interna, para responder con éxito al derecho fundamental de la información.

El debate que llevó a reformar la Constitución se originó en un diagnóstico muy extendido sobre la desigualdad de normas y procedimientos que habían generado las entidades federativas y los órganos autónomos, antes y después de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002. Tres años más tarde, y a pesar del impulso decisivo que imprimió esa Ley a la idea y la práctica de la transparencia en todo México, lo cierto es que el acceso a la información seguía siendo incipiente, incompleto y fragmentado.¹ Si bien para

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Estos calificativos tienen un sustento. Su desarrollo puede verse en 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, colección Sinergia, núm. 5, 2005.

2005 solamente había cuatro entidades que no habían aprobado ninguna ley similar o equivalente a la federal, el conjunto de ordenamientos promulgados hasta entonces reflejaba una gran disparidad de criterios sobre el alcance de la transparencia y sobre el modo de garantizarla.²

La consecuencia más importante de esa disparidad fue que el derecho fundamental de acceso a la información pública, como ya lo había calificado la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ no contaba con garantías de igualdad en todo el territorio nacional, ni procedimientos equivalentes para todos los entes públicos. Era un derecho parcialmente clausurado por la falta de legislaciones secundarias en varias entidades del país, y fracturado en su cumplimiento positivo por las diferencias de todo tipo entre las leyes y los reglamentos destinados a regularlo.⁴ De ahí la creciente importancia que fue cobrando la propuesta de establecer bases y principios mínimos en la Constitución, destinados a ofrecer garantías equivalentes de acceso a la información pública de México, poniendo a las personas por delante.

En ese sentido, el cambio producido en julio de 2007 es radical, por tres razones: en primer lugar, porque está basado en el cumplimiento normativo de un principio aceptado y válido para toda la República, que, sin embargo, no podía verificarse por la ausencia de una norma constitucional explícita y por las restricciones establecidas en la legislación secundaria. En el sentido planteado por Ronald Dworkin,⁵ al colocar a las personas en el primer plano como titulares indiscutibles de ese derecho (como se establece en la fracción III del párrafo añadido a la Constitución), y exigir de las autoridades una actuación consecuente con el principio invocado, se dio un giro radical a la visión previa, según la cual eran las posibilidades materiales y procedimentales de los entes públicos las que limitaban la puesta en práctica de ese derecho.

2 Cfr. López-Ayllón, Sergio y Marván, María (coords.), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007. También vale la pena revisar las discusiones que propició el IFAI desde 2005, y cuyas relatorías y contenidos están publicados en la página web de esa institución: www.ifai.org.mx.

3 Véase, al respecto, el recuento de Sergio López-Ayllón en *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

4 Sobre estas diferencias y la necesidad de igualar el cumplimiento del derecho en toda la república, recomiendo López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

5 Me refiero a Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984.

En segundo lugar, porque el nuevo texto constitucional fija el criterio de *máxima publicidad* como principio de interpretación para todas las autoridades, administrativas o jurisdiccionales y aun legislativas, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Es decir, no sólo se establece la titularidad de ese derecho de manera explícita y se cancela cualquier otra restricción que pretenda oponerse a su cumplimiento, sino que además se ordena que su interpretación sea garantista, en el sentido que Luigi Ferrajoli ha impreso a ese concepto.⁶ En otras palabras: la frase final de la fracción I del nuevo párrafo constitucional (que a la letra dice: “En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”) no sólo modifica la técnica constitucional que hasta ahora se había seguido en México, que utilizaba la exposición de motivos para advertir y precisar el sentido de las reformas establecidas a la letra en el texto constitucional, sino que sienta un precedente que seguramente generará nuevos debates, al ordenar de modo explícito la forma en que las autoridades deben interpretar una norma constitucional, dentro del propio texto de la carta magna.

Ese cambio significa, entre otras cosas, que el derecho de acceso a la información pública no sólo se otorga de manera exacta en la Constitución, sino que además se crea otro, complementario, pero de igual fuerza jurídica, que consiste en afirmar el principio de máxima publicidad y ordenar que no haya ninguna posibilidad contraria o diferente de interpretación. No sobra señalar que ninguna otra norma constitucional vigente tiene un dispositivo semejante. En todas las demás, incluyendo las que garantizan el resto de los derechos fundamentales del país, los principios de interpretación se otorgan a los tribunales según la materia a la que aluden, a los precedentes de cada caso en particular y/o a la lectura sistemática o funcional de la carta constitucional. En cambio, el derecho de acceso a la información pública es el primero en el que, de manera taxativa, se instruye sobre el principio que deberá seguir cualquier interpretación sobre su contenido.⁷

6 *Cfr.* Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

7 Podría decirse que los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que rigen la materia electoral antecedieron al principio de máxima publicidad, en la interpretación de la norma constitucional. Pero no es así: aquéllos están explícitamente ordenados para regular la actuación de las autoridades del Estado, mientras que el de máxima publicidad está dirigido a proteger y garantizar un de-

La tercera razón es, sin embargo, la que me interesa desarrollar de manera más amplia en este ensayo: me refiero al cambio organizacional que el nuevo párrafo de la Constitución reclamará de todas las autoridades públicas del país. El cumplimiento de las cinco fracciones que todavía no he mencionado significará, en términos prácticos, una verdadera revolución de la forma en que las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno habrán de producir, registrar, distribuir, archivar y publicar información. No es poca cosa: por primera vez en toda la historia mexicana los procedimientos y las actividades rutinarias, así como los procesos decisorios y las decisiones tomadas por los entes públicos, deberán quedar documentados de manera fiel a la forma en que se realizaron y deberán ponerse a la disposición del público. Será una revolución (no marxista sino kantiana), porque obligará a todas las oficinas que emplean recursos públicos (o que actúan a nombre del público, por mandato de ley) a precisar sus procedimientos internos, a establecer el modo en que éstos quedarán documentados, a salvaguardar la información que se produzca, utilice o distribuya, a ponerla a disposición del público (con solicitudes activas o sin ellas) y a fijar procedimientos de sanción (como ya queda dicho: sobre la base del principio de máxima publicidad) para los funcionarios o las personas que nieguen, oculten o modifiquen la información generada por el cumplimiento de sus atribuciones. Sería un error suponer que los cambios administrativos derivados por el nuevo párrafo constitucional se reducen a constituir autoridades y procedimientos similares a los que sigue el IFAI o a establecer medios para responder solicitudes de acceso a la información. Ésa es, en todo caso, la punta del *iceberg* organizacional. La revolución a la que me refiero está bajo esa punta.

II

No obstante, si fuera necesario establecer una secuencia para cumplir las normas recién promulgadas, mi recomendación sería iniciar por los ajustes indispensables a las leyes y a los reglamentos administrativos, de conformidad con la letra de la Constitución, a fin de crear un contexto de exigencia en el menor plazo posible. Como toda política pública, la de transpa-

recho fundamental de las personas. Al cambiar el sujeto, cambia el contenido. De ahí la importancia de esa nueva línea constitucional.

rencia y acceso a la información reclamará un periodo de diseño y un proceso más o menos largo de ajuste durante la implementación. De hecho, buena parte de la literatura sobre políticas públicas sostiene que su hechura exitosa descansa más en una dinámica de adaptación que de adopción a partir de un diseño formal.⁸ De modo que, al principio, importa más responder a las órdenes giradas puntualmente en la Constitución, que intentar una mudanza organizacional completa antes de agotar los plazos de uno a dos años establecidos en los artículos transitorios de la reforma. En otras palabras: habrá que iniciar esta revolución kantiana construyendo las normas y los sistemas electrónicos explícitamente señalados en el nuevo texto constitucional, pero a sabiendas de que tan pronto como se cumpla ese objetivo vendrá otro, más difícil y de mayor calado, que consistirá en modificar los procedimientos (e incluso la cultura organizacional) que llevan a la producción y manejo de la información.

Como sea, esa primera tarea ya supone un desafío enorme. De entrada, la Constitución ordena promulgar leyes que protejan la vida privada y los datos personales, pero sin utilizar esa legislación como pretexto para ocultar información que ha de ser pública. Como dije antes, las claves para abordar esa primera obligación residen en el principio de máxima publicidad y en el otorgamiento inequívoco de la titularidad del derecho a las personas. En consecuencia, no deben ser las dependencias públicas las que determinen el uso que habrá de darse a los datos que los individuos entreguen por cualquier razón a los gobiernos, a los poderes o a los órganos de Estado, sino las personas mismas y, acaso, las restricciones que aparezcan en el propio texto constitucional. Las leyes de protección de datos personales no deben ir en contra del principio de máxima publicidad ni violentar tampoco la voluntad de las personas para permitir o no el acceso a los datos que son de su propiedad. En este sentido, es necesario advertir que no se trata de principios contrapuestos, sino complementarios: la información que produce el Estado ha de ser pública, con las únicas excepciones que la Constitución establece. Pero la información que generan las personas respecto a su vida privada y que entregan al Estado para su administración, pertenece a ellas mismas.

La frontera que señala el límite está en la producción de la información: si los datos se originan en las oficinas públicas, ha de imperar la

⁸ Sobre ese proceso, basada en el cambio de rutinas y en aras de abreviar, me atrevo a remitir a Merino, Mauricio, *La importancia de las rutinas*, México, CIDE, DT/DAP núm. 160, 2004.

máxima publicidad; pero si proceden de los particulares y atañen a su vida privada, deben ser protegidos conforme a su voluntad. Y nadie debería llamarse a engaño: el dinero público y su asignación, por ejemplo, procede del Estado, aunque llegue finalmente a los particulares, y, en ese sentido, debería sujetarse sin reservas al principio de máxima publicidad (tal como lo señala la fracción VI del nuevo párrafo constitucional). Pero la información que yo entrego, por ejemplo, sobre mis enfermedades, se origina en mi voluntad y atañe exclusivamente a mi vida privada. La entrego al Estado para que me brinde un servicio, del mismo modo en que podría prestarle algún objeto sin cederle la propiedad. En ese punto, ha de ser mi voluntad y ninguna otra la que determine su uso público. Las leyes que se deriven de la fracción II del párrafo constitucional que aquí nos interesa tendrán que hacer compatible y clara esa diferencia sobre el origen de la información administrada por el Estado. Pero como puede apreciarse, su promulgación no será sino la punta del *iceberg* organizacional al que me referí antes, pues la clasificación, la organización y la protección de esos datos implicará la mayor responsabilidad pública.

Por otra parte, la Constitución ordena, en la fracción IV del nuevo texto, establecer “mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos (añade la carta magna) se sustanciarán ante órganos y organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”. Es decir, ordena construir las bases normativas y procedimentales para sustentar el acceso a la información pública y crear órganos responsables de garantizar su cumplimiento. El propósito de esta norma es (¿hace falta repetirlo?) igualar las condiciones mínimas a través de las cuales se garantizará el derecho en toda la República. Pero no limitarlo: fijar mínimos no equivale a señalar máximos.

De modo que todavía instalados en la punta del *iceberg*, lo que habrá de suceder antes del mes de julio de 2008 conforme a ese ordenamiento, será la reforma de los institutos locales de transparencia y acceso a la información pública, así como de las leyes que hasta ahora se han emitido en esa materia en busca de la mayor homogeneidad posible. En este sentido, encuentro tres conceptos principales que no habría que perder de vista: en primer lugar, la existencia de *procedimientos de revisión expeditos*, que en la práctica exigirán la dotación de medios jurídicos a esos institutos para modificar las decisiones de las autoridades administrativas que eventualmente se opongan al principio de máxima publicidad, y de

tal manera que no exijan más tiempo que el estrictamente indispensable para resolver. En segundo sitio, la *especialidad e imparcialidad* de esos órganos, que exigirán profesionales de tiempo completo y sujetos a las normas de responsabilidad y vigilancia pública indispensables para que sus actuaciones no se vean comprometidas por razones políticas o jerárquicas, respecto las autoridades a las que regularán. Y finalmente, la *autonomía operativa, de gestión y de decisión* que, en la práctica, representa la creación de una nueva órbita de atención especial por parte del Estado, en todas las entidades del país.

Me detengo en este tercer punto, no sólo por su importancia propia, sino porque esa instrucción modifica la lógica que se había seguido en el diseño original del IFAI, en 2002. En aquel momento se pensó que la garantía de acceso a la información pública no requería de la creación de un órgano autónomo similar al Banco de México, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o al Instituto Federal Electoral, porque la materia podía (y aun debía) ser garantizada por el gobierno. A diferencia de la protección de los derechos humanos, la política monetaria y la materia electoral, la de acceso a la información pública quedaría inscrita en la esfera de la Secretaría de la Función Pública, si bien el propio IFAI contaría con autonomía de gestión y de decisión. Con la reforma constitucional que nos ocupa, en cambio, se ha dado un paso definitivo hacia delante: este órgano y sus similares de las entidades, por mandato constitucional, de hecho se convertirán en instancias autónomas del Estado y decisivas en el cumplimiento de los nuevos mandatos constitucionales, incluso a despecho de que conserven sus adscripciones administrativas originales. En consecuencia, a la división tradicional de los poderes y la dinámica del federalismo mexicano habrá que añadir una cuarta esfera especializada de autonomía constitucional. Desde mi punto de vista, las reformas a las Constituciones locales y a las leyes que se generen como secuela de este nuevo ámbito no deberían perder de vista, a riesgo de contradecir el texto de la carta magna, este mandato fundador del constituyente.

Por otra parte, sin embargo, esa fracción IV plantea un dilema con la autonomía propia de los gobiernos municipales: al otorgar la garantía del derecho a un órgano especializado e imparcial propio de cada entidad federativa, debe asumirse que éste ha de tener plena jurisdicción sobre el conjunto de entes públicos que actúen dentro de cada estado. De ahí la importancia de la autonomía concedida a esos órganos superiores en ma-

teria de acceso a la información. Pero al mismo tiempo, ese mandato supone una restricción a la autonomía de los municipios, pues ésta no podrá invocarse para contradecir al principio de máxima publicidad ni la titularidad del derecho otorgado a las personas, ni tampoco para desacatar las decisiones tomadas por los órganos de transparencia de cada entidad. Por el contrario, el cuerpo normativo que se emita durante el plazo otorgado por la reforma constitucional deberá fijar, de manera explícita, el modo en que los gobiernos de los municipios deberán responder a los principios y las bases establecidas en la Constitución general. No obstante, al tratarse de un derecho fundamental, los municipios tendrán a salvo el ejercicio de su autonomía *reglamentaria* para precisar y aun ensanchar las garantías que se ofrezcan en el cumplimiento de ese derecho. Dicho de otro modo: los municipios en ningún caso podrán obrar en contra del mandato constitucional, pero sí podrán actuar a su favor. Será muy interesante, en el marco de la revolución planteada, observar los medios y los procedimientos que esos gobiernos locales decidan ofrecer para que la información que producen sea cada vez más pública, más oportuna y más veraz.

Este punto, por sí mismo, significará un cambio radical, por ejemplo, en la forma en que se utiliza, se documenta y se da cuenta de los recursos públicos que los gobiernos de los municipios reciben como transferencias de la Federación o de los estados. Y obligará, por lo tanto, a precisar con toda exactitud los procesos decisorios que se siguen en los ayuntamientos para asignar el gasto, así como sus indicadores de gestión y los resultados que obtienen durante su ejercicio. No es necesario decir más, creo yo, para advertir que nunca antes se había tenido una obligación equivalente en la historia de la administración pública de México. Ni tampoco que el trabajo organizacional que ese mandato implica será formidable.

Para tratar de dimensionar el tamaño de esa tarea, basta con decir que el país tiene 2,439 municipios, con una enorme diversidad de condiciones económicas, sociales, políticas y administrativas. Y hasta el momento en que la reforma constitucional fue promulgada, de acuerdo con los datos proveídos por el IFAI, solamente 75 de ellos, en trece entidades, contaba con alguna reglamentación destinada a incrementar la transparencia y favorecer el acceso a la información (véase cuadro 1). Además, como se muestra en el cuadro 2, esas reglamentaciones eran todavía muy básicas: las primeras reglas apenas de un esfuerzo que, a partir de julio

de 2008, tendrá que multiplicarse de manera dramática para estar a la altura de los desafíos planteados por la Constitución.

Por otra parte, la reforma constitucional exige que a más tardar en julio de 2009 (dos años después de la entrada en vigor del decreto del constituyente) todos los entes obligados de la Federación, los estados y el Distrito Federal, así como los municipios con población superior a 70,000 habitantes, cuenten con “sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información”. Lo que significa que al menos 246 municipios del país, que ya tenían esa población en el año 2007, tendrán que poner al día sus sistemas electrónicos para cumplir con la norma constitucional. El resto, que conforma un universo de 2,193 municipios con población menor, podrá cumplir con los mínimos establecidos por la Constitución a través de los órganos de transparencia de los estados, pero no podrá dejar de organizar su información para cumplir los nuevos mandatos.

CUADRO 1
MUNICIPIOS CON REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA
Y CON MÁS O MENOS DE 70,000 HABITANTES

<i>Núm.</i>	<i>Entidad</i>	<i>Municipios con más de 70,000 habitantes</i>	<i>Municipios con menos de 70,000 habitantes</i>	<i>Municipios con reglamento de transparencia</i>	<i>Total</i>
1	Aguascalientes	2	9	1	11
2	Baja California	5	0	2	5
3	Baja California Sur	2	3	N/T	5
4	Campeche	3	8	N/T	11
5	Coahuila	8	30	3	38
6	Colima	4	6	5	10
7	Chiapas	13	105	N/T	118
8	Chihuahua	5	62	N/T	67
9	Durango	3	36	2	39
10	Guanajuato	20	26	34	46
11	Guerrero	6	75	N/T	81

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Entidad</i>	<i>Municipios con más de 70,000 habitantes</i>	<i>Municipios con menos de 70,000 habitantes</i>	<i>Municipios con reglamento de transparencia</i>	<i>Total</i>
12	Hidalgo	5	79	N/T	84
13	Jalisco	12	113	5	125
14	México	36	89	8	125
15	Michoacán	11	102	N/T	113
16	Morelos	6	27	1	33
17	Nayarit	3	17	N/T	20
18	Nuevo León	10	41	2	51
19	Oaxaca	4	566	N/T	570
20	Puebla	10	207	2	217
21	Querétaro	4	14	1	18
22	Quintana Roo	4	4	N/T	8
23	San Luis Potosí	6	52	N/T	58
24	Sinaloa	8	10	9	18
25	Sonora	9	63	N/T	72
26	Tabasco	10	7	N/T	17
27	Tamaulipas	9	34	N/T	43
28	Tlaxcala	3	57	N/T	60
29	Veracruz	21	191	N/T	212
30	Yucatán	1	105	N/T	106
31	Zacatecas	3	55	N/T	58
	<i>Total</i>	<i>246</i>	<i>2193</i>	<i>75</i>	<i>2439</i>

Fuente: elaboración propia.

Nota: los datos de la población son tomados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el número de municipios se retoma del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); y el compilado de los reglamentos municipales fue proporcionado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

CUADRO 2
INSTANCIAS DE TRANSPARENCIA CONTEMPLADAS
EN LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

<i>Núm.</i>	<i>Estado / municipio</i>	<i>Comisiones de transparencia</i>	<i>Comité de información</i>	<i>Unidades municipales de transparencia</i>
<i>Aguascalientes</i>				
1	Aguascalientes Habitantes 723,043	Contraloría municipal (es la encargada de ejecutar el reglamento de transparencia) Consejo Ciudadano para la Transparencia Municipal (emite recomendaciones a la Contraloría)	No contemplado	Unidades de Enlace y Acceso a la Información
<i>Baja California</i>				
2	Mexicali Habitantes 855,962	Consejo Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (órgano auxiliar del ayuntamiento, consejeros ciudadanos honorarios, un regidor, el síndico procurador y el titular de la Unidad)	Comité de Información	Unidad Municipal de Acceso a la Información (dependiente de la Secretaría del ayuntamiento)
<i>Coahuila</i>				
3	Torreón Habitantes 577,477	Instituto de Transparencia Municipal (órgano descentrado de la administración pública municipal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión)	No contemplado	Unidad de gestión
<i>Colima</i>				
4	Colima Habitantes 132,273	No contemplado	No contemplado	Unidad de Enlace (formada por el director general de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento)

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Estado / municipio</i>	<i>Comisiones de transparencia</i>	<i>Comité de información</i>	<i>Unidades municipales de transparencia</i>
<i>Durango</i>				
5	Durango Habitantes 526,659	Consejo Ciudadano de Acceso a la Información Municipal (órgano ciudadano encargado de promover el ejercicio del derecho a la información y de difundir el contenido y los alcances de las normas vigentes en la materia)	Comité Municipal de Acceso a la Información Pública	Unidad Técnica de Información (subordinado al Comité Municipal)
<i>Jalisco</i>				
6	Guadalajara Habitantes 1,600,940	No contemplado	No contemplado	Dirección de Transparencia (depende de la Secretaría General)
<i>Estado de México</i>				
7	Naucalpan Habitantes 821,442	No contemplado	No contemplado	Unidad Municipal de Información (dependiente de la Subdirección de Planeación y Control de Gestión de la Secretaría del Ayuntamiento)
<i>Morelos</i>				
8	Jantetelco Habitantes 13,811	Consejo de Información Clasificada (secretario municipal del ayuntamiento, asesor jurídico, titular de la unidad de información y contralor municipal)	No contemplado	Unidad de Información Pública (dependiente de la Secretaría Municipal)
<i>Nuevo León</i>				
9	Monterrey Habitantes 1,133,814	Comisionado para la transparencia Municipal (servidor público dependiente del ayuntamiento)	No contemplado	Unidad de Enlace (dependiente del comisionado de transparencia, con presencia en cada dependencia o entidad)

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Estado / municipio</i>	<i>Comisiones de transparencia</i>	<i>Comité de información</i>	<i>Unidades municipales de transparencia</i>
<i>Puebla</i>				
10	Puebla Habitantes 1,485,941	Comisión Municipal de Transparencia y Acceso a la Información (un presidente, tesorero municipal, contralor municipal, dos vocales, síndico municipal)	No contemplado	Unidades Administrativas de Acceso a la Información
<i>Querétaro</i>				
11	Querétaro Habitantes 734,139	Comisión de Transparencia (es el órgano de consulta y participación ciudadana, encargado de auxiliar a la administración pública municipal. Formado por el presidente municipal o servidor designado por éste, dos regidores, director general del Centro de Estudios y Proyectos y cuatro ciudadanos)	No contemplado	No contemplado
<i>Sinaloa</i>				
12	Culiacán Habitantes 793,730	Coordinación Municipal de Acceso a la Información Pública (cada entidad pública tendrá un Comité de Información. Se coordinan con la Comisión estatal)	No contemplado	Enlace
<i>Guanajuato</i>				
13	Guanajuato Habitantes 153,364	Unidad de Acceso a la Información Pública (la encabeza un titular nombrado por el ayuntamiento)	No contemplado	Unidad Administrativa en Materia de Acceso a la Información (dependientes de la unidad de acceso)

Fuente: elaboración propia.

Nota: la información es tomada de los reglamentos municipales de transparencia y acceso a la información. Se seleccionaron 13 de los 75 reglamentos existentes en la materia.

El primer parámetro de selección fueron los municipios capitales de las entidades contempladas (este fue el caso de los municipios de Aguascalientes, Monterrey, Puebla, Querétaro, Culiacán, Guanajuato, Mexicali, Colima y Durango); para el caso de los estados cuyas capitales no contaran con reglamento de transparencia, se seleccionaron los municipios con mayor densidad poblacional (este fue el caso de los municipios de Torreón y Naucalpan); finalmente, el municipio de Janteleco fue contemplado por ser el único reglamento de transparencia en el estado de Morelos.

Para subrayar todavía más la dimensión de este tema, vale la pena señalar que poco antes de terminar la redacción de este artículo, dos instituciones académicas convocadas por el IFAI concluyeron un texto llamado Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información: una iniciativa que busca recoger, en un solo documento, todas las normas y los procedimientos que resultarían ideales para que las nuevas legislaciones estatales (y los reglamentos municipales) respondan con amplitud a las obligaciones derivadas del nuevo párrafo constitucional.⁹ Basta una lectura superficial de los contenidos de ese Código para advertir, a primera vista, que la información que se pondrá a disposición del público cambiará las prácticas y las rutinas que hasta ahora han seguido todas las administraciones públicas de México. En la punta del *iceberg* a la que me refiero, prácticamente no habrá ningún dato relevante, ni ningún proceso decisorio, que no pueda ser conocido por el público en cualquier momento. Como puede verse en el cuadro 3, en ese documento se recomienda publicar las estructuras orgánicas, los directorios de funcionarios, sus *curriculum vitae*, sus remuneraciones, viáticos y gastos; los planes, programas e indicadores de gestión de cada uno; los métodos de evaluación utilizados para juzgar su cumplimiento; los ingresos y los gastos específicos de cada unidad de gobierno o gestión; los calendarios de trabajo y las reuniones que celebren los cuerpos colegiados; las auditorías practicadas y los dictámenes de cuenta pública; los contratos de toda índole y los servicios que prestan. Es decir, toda la información disponible de la gestión pública. Y además, en el entendido de que, como señala la fracción VII del

9 El IFAI encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la elaboración del Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información. La coordinación del proyecto estuvo a cargo de Sergio López-Ayllón, con la asistencia y el comentario de los siguientes investigadores: John Ackerman, David Arellano Gault, José Antonio Caballero, Enrique Cabrero, Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Josefina Cortés Campos, Héctor Fix-Fierro, Carla Huerta Ochoa, Mauricio Merino, José Roldán Xopa y Pedro Salazar Ugarte.

párrafo que nos interesa: “La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

Por todas estas razones, la secuencia de reformas debe comenzar por la creación de un contexto de exigencia normativa y procedimental, que a su vez genere las condiciones necesarias para emprender la segunda fase de esta revolución informativa: la que se refiere a los problemas organizacionales, propiamente dichos.

CUADRO 3
RECOMENDACIONES DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN TÉRMINOS
DE LA INFORMACIÓN QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS
DEBERÁN DIFUNDIR EN INTERNET

Núm.	<i>Los sujetos obligados deberán difundir en Internet la siguiente información (recomendaciones del CBP)</i>
1	Estructura orgánica;
2	Directorio de los servidores públicos;
3	Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos vía sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación;
4	Lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación;
5	El perfil de los puestos de los servidores públicos y el <i>curriculum</i> de quienes ocupan esos puestos;
6	Planes federal, estatales y municipales de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físicos y financieros, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento;
7	Informes trimestrales del presupuesto asignado en lo general y por programas, para los últimos tres ejercicios fiscales. Esta información incluirá: <i>a)</i> ingresos recibidos por cualquier concepto; <i>b)</i> los montos destinados a gastos relativos a comunicación social; <i>c)</i> el presupuesto de gastos fiscales y métodos para su estimación; <i>d)</i> las bases de cálculos de los ingresos; <i>e)</i> informes de cuenta pública; <i>f)</i> aplicación de fondos auxiliares y el origen de los ingresos, y <i>g)</i> estados financieros y balances generales;

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Los sujetos obligados deberán difundir en Internet la siguiente información (recomendaciones del CBP)</i>
8	La calendarización de las reuniones públicas de los consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen;
9	Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica de los servidores públicos encargados del Comité de Información y de la Unidad de Información;
10	Los catálogos documentales de sus archivos administrativos;
11	La relativa a sus actividades específicas más relevantes. Es decir, la información sobre la gestión de las actividades que caracterizan sus principales objetivos institucionales;
12	Con respecto a las auditorías y revisiones, un informe trimestral que contenga: <i>a)</i> el número y el tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo; <i>b)</i> el número total de observaciones determinadas en los resultados; y <i>c)</i> respecto al seguimiento de los resultados, el total de las aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado;
13	Los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes;
14	Respecto de los contratos celebrados por el sujeto obligado, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón social del proveedor y el monto del valor total de la contratación;
15	Respecto de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, su objeto, el tipo, y el nombre o razón social del titular;
16	Los informes que deberán rendir el sujeto obligado, la unidad responsable con el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación, y
17	Un listado con los servicios que ofrece y los programas que administra, siendo posible identificar los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a quien van dirigidos.

Fuente: elaboración propia, a partir del Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, octubre de 2007.

CUADRO 4
 INFORMACIÓN QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DIFUNDEN
 DE ACUERDO CON LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES EN LA MATERIA

<i>Núm.</i>	<i>Lo que se propone que contenga</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Jantetelco Morelos</i>	<i>Colima</i>	<i>Culiacán Sinaloa</i>	<i>Durango</i>	<i>Guana-juato</i>	<i>Guadalajara Jalisco</i>
1	Estructura orgánica	N/C	•	•	•	•	•	N/C
2	Directorio de los servidores públicos	N/C	•	•	•	•	•	•
3	Remuneración mensual bruta y neta	•	•	•	•	•	•	•
4	Lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación	N/C	•	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
5	El perfil de los puestos y el <i>curriculum</i> de los servidores públicos	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
6	Los planes federal, estatales y municipales de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión.	P	P	N/C	P	P	P	P
7	Informes trimestrales del presupuesto asignado, para los tres últimos ejercicios fiscales	P	•	N/C	N/C	P	P	P
8	Calendarización y difusión de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos y sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen	N/C	•	N/C	P	P	N/C	P

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Lo que se propone que contenga</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Jantetelco Morelos</i>	<i>Colima</i>	<i>Culiacán Sinaloa</i>	<i>Durango</i>	<i>Guajuato</i>	<i>Guadalajara Jalisco</i>
9	Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica de los servidores públicos encargados del Comité de Información y de la Unidad de Información	•	•	N/C	•	N/C	P	N/C
10	Catálogos documentales de sus archivos administrativos	N/C	•	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
11	Información relativa a sus actividades específicas más relevantes	•	•	N/C	•	•	N/C	N/C
12	Informe trimestral de las auditorías y revisiones	N/C	P	P	P	P	P	P
13	Dictámenes de cuenta pública y estados financieros	N/C	•	N/C	•	P	P	P
14	Contratos celebrados por el sujeto obligado, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre y razón social del proveedor y el monto del valor total de la contratación	P	•	N/C	•	•	P	•
15	Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones: su objeto, el nombre o razón social del titular, y el tipo de éstas	P	•	N/C	•	•	P	•
16	Los informes que debe rendir el sujeto obligado, la unidad responsable con el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación, y	N/C	•	N/C	N/C	P	•	N/C

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Lo que se propone que contenga</i>	<i>Aguascalientes</i>	<i>Jantetelco Morelos</i>	<i>Colima</i>	<i>Culiacán Sinaloa</i>	<i>Durango</i>	<i>Guajuato</i>	<i>Guadalajara Jalisco</i>
17	Listado con los servicios que ofrece y los programas que administra	•	•	N/C	•	•	•	•

<i>Núm.</i>	<i>Lo que se propone que contenga</i>	<i>Mexicali Baja California</i>	<i>Monterrey Nuevo León</i>	<i>Puebla</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Naucalpan Estado de México</i>	<i>Torreón Coahuila</i>
1	Estructura orgánica	•	•	•	Ausencia	•	•
2	Directorio de los servidores públicos	•	•	•	Ausencia	•	•
3	Remuneración mensual bruta y neta	•	•	•	Ausencia	•	•
4	Lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación	N/C	N/C	N/C	Ausencia	N/C	N/C
5	El perfil de los puestos y el <i>curriculum</i> de los servidores públicos	N/C	N/C	N/C	Ausencia	•	N/C
6	Los planes federal, estatales y municipales de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión.	P	N/C	P	Ausencia	P	P
7	Informes trimestrales del presupuesto asignado, para los tres últimos ejercicios fiscales	P	P	P	Ausencia	P	P

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Lo que se propone que contenga</i>	<i>Mexicali Baja California</i>	<i>Monterrey Nuevo León</i>	<i>Puebla</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Naucalpan Estado de México</i>	<i>Torreón Coahuila</i>
8	Calendarización y difusión de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos y sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen	P	N/C	N/C	Ausencia	N/C	P
9	Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica de los servidores públicos encargados del Comité de Información y de la Unidad de Información	•	P	P	Ausencia	P	P
10	Catálogos documentales de sus archivos administrativos	N/C	N/C	N/C	Ausencia	N/C	N/C
11	Información relativa a sus actividades específicas más relevantes	•	•	N/C	Ausencia	•	•
12	Informe trimestral de las auditorías y revisiones	P	P	P	Ausencia	P	P
13	Dictámenes de cuenta pública y estados financieros	•	N/C	N/C	Ausencia	N/C	N/C
14	Contratos celebrados por el sujeto obligado, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre y razón social del proveedor y el monto del valor total de la contratación	•	•	•	Ausencia	P	•
15	Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones: su objeto, el nombre o razón social del titular, y el tipo de éstas	P	P	•	Ausencia	P	P

Continuación

<i>Núm.</i>	<i>Lo que se propone que contenga</i>	<i>Mexicali Baja California</i>	<i>Monterrey Nuevo León</i>	<i>Puebla</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Naucalpan Estado de México</i>	<i>Torreón Coahuila</i>
16	Los informes que debe rendir el sujeto obligado, la unidad responsable con el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación, y	•	N/C	N/C	Ausencia	N/C	•
17	Listado con los servicios que ofrece y los programas que administra	•	•	•	Ausencia	•	•

N/C= No contemplado

P= Contemplado parcialmente, pues no contemplan todos los elementos mencionados por el Código de Buenas Prácticas (CBP).

Fuente: Elaboración propia, conforme a los reglamentos municipales de transparencia y acceso a la información pública.

Nota: En los municipios de Aguascalientes, Colima, Culiacán, Jantetelco, Monterrey, Torreón y Puebla la información pública sí debe estar contenida en Internet (pudiendo utilizar, además de éste, otros medios); el reglamento de Mexicali señala la utilización de medios impresos “o” electrónicos; el de Guadalajara menciona que se pueden utilizar diversos medios como publicaciones, boletines, Internet, entre otros; en Durango la información pública obligatoria se divide en información obligatoria y de oficio que puede ser difundida por diversos medios, y la información obligatoria que debe ser publicada en Internet; finalmente, en los reglamentos de Querétaro, Naucalpan y Guanajuato no se especifica con claridad los medios a través de los cuales se hace pública la información obligatoria.

III

Aunque el *iceberg* del que vengo hablando se desprende de la reforma constitucional en su conjunto, es probable que la fracción V sea la clave para entender la profundidad del cambio que habrá de venir. Esa fracción dice, a la letra: “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

En esa fracción hay, al menos, tres instrucciones trascendentes: la primera es que los sujetos obligados *deben* documentar todos sus procesos decisorios y rutinarios. Dado que el elemento material más importante del acceso a la información pública es el *documento público*, la inexistencia de esos documentos representaría la negación práctica de los principios invocados en la Constitución y, en consecuencia, debería ser motivo de sanción. En este sentido, el documento no es más que la expresión material de la información que se produce por las autoridades públicas, en el ejercicio de sus atribuciones. No sobra recordar que el principio de legalidad, de aplicación universal para todas las administraciones públicas del país, consiste en que los funcionarios deben ceñirse estrictamente a las atribuciones que les han sido concedidas: no pueden hacer más, pero tampoco deben hacer menos. Es decir, que se falta a la legalidad cuando un funcionario pretende excederse del ámbito de atribuciones que le compete, pero también se genera un daño directo a la legalidad cuando intenta desconocer las obligaciones a las que debe sujetarse su actuación. Documentar los procesos y las decisiones en las que interviene cada funcionario no es, por lo tanto, una cuestión optativa. A cada paso y a cada decisión, derivada de las atribuciones legalmente otorgadas a cada funcionario, debe corresponder un documento que deje constancia sobre la forma en que efectivamente actuó.

La segunda instrucción es contar con archivos administrativos actualizados. Se dice rápido, pero la palabra *actualizados* representa otro desafío organizacional de amplio calado. Quiere decir que la información no podrá negarse por razones de temporalidad, alegando que los documentos todavía no llegan a descansar en los archivos. Por el contrario, lo que

la Constitución ordena es la construcción de un sistema de información expedito y eficaz, que vaya registrando todos los procesos decisorios y rutinarios en la misma medida en que éstos se vayan generando. Además ordena que ese registro tenga las cualidades de un archivo que, como bien se sabe, no consiste en una bodega de papeles sino en una técnica documental que permite localizar con agilidad los documentos que se buscan. Nada menos.

La tercera es todavía más compleja: se refiere a la información sobre los indicadores de gestión y sobre el ejercicio de los recursos públicos. De nuevo, la Constitución ordena la existencia de esos indicadores y de los datos asociados a la forma en que se están ejerciendo los recursos. No se trata solamente de producir papeles, sino de inyectar una nueva visión a la administración pública: la que se organiza por indicadores de gestión y da cuenta de la forma en que se emplean los dineros que administra. Y tras ella, hay una vasta literatura que se compendia en el enfoque de políticas públicas y gestión estratégica. En otras palabras: con una sola línea, la Constitución obligará a cambiar muchas de las formas tradicionales de gobierno en el país, que hasta ahora han ignorado los procesos abiertos de gestión y de política pública, y ordena, además, que esos indicadores sean publicados por medios electrónicos.

La suma de esas tres instrucciones constituye el *iceberg*, ya completo. Para cumplirlas, los sujetos obligados:

a) Tendrán que definir procedimientos puntuales y responsabilidades específicas de sus funcionarios, de tal modo que cada vez que lleven a cabo una tarea o una actividad, participen en una deliberación o tomen una decisión, la documenten; *b)* tendrán que asegurarse de que esa documentación corresponda con fidelidad a las atribuciones que les han sido otorgadas por el marco normativo que regula sus funciones, pues de lo contrario estarían faltando al principio de legalidad; *c)* tendrán que diseñar sistemas de información eficaces, para que la documentación que se vaya generando en el cumplimiento de sus atribuciones se mantenga actualizada y disponible; *d)* tendrán que diseñar y operar un sistema de archivos igualmente eficaz, y, sobre todo, *e)* tendrán que diseñar indicadores que reflejen con fidelidad la gestión y el ejercicio de los recursos que la sociedad ha puesto en sus manos. He aquí la base de la revolución informativa de la que vengo hablando.

Si estas instrucciones no se cumplen, el resto de la operación (lo que antes llamé la punta del *iceberg*) resultará inútil, pues es el proceso mismo de producción informativa lo que alimentará el acceso. Dicho de otro modo: de nada servirá contar con órganos especializados e imparciales que garanticen el derecho de acceso a la información pública si ésta no existe o si no refleja con fidelidad lo que están haciendo y decidiendo los sujetos obligados. La información pública es un producto, mientras que el derecho de acceso a ella es una forma de distribuirlo a la sociedad. De modo que una vez creado el contexto de exigencia, lo que sigue es producir la información conforme a la letra constitucional.

IV

Llegados a este punto, creo que ya es claro que el mayor desafío que enfrentarán los sujetos obligados no residirá solamente en responder a un conjunto de normas nuevas en materia de acceso a la información, sino en construir las condiciones organizacionales para poder hacerlo. En otro lugar he sugerido que la transparencia es una política pública, en tanto que se trata de una acción deliberada del Estado para atender un problema de información, que, como toda política, supone también una secuencia ordenada de acciones y una definición exacta de los propósitos que persigue.¹⁰ Cierro estas líneas señalando la importancia que tendrá el diseño de esa política durante los próximos años, como base indispensable para darle sustento al derecho fundamental de acceso a la información.

En este sentido, veo cuatro áreas sustantivas en las que habrá que modificar prácticas largamente arraigadas, al menos, en los gobiernos locales del país. La primera será la *reglamentación precisa de los procesos administrativos*, y especialmente de aquéllos a partir de los cuales se toman decisiones que afectan la administración pública; la segunda es el *registro de las deliberaciones* y, en particular, de las que llevan a cabo los ayuntamientos (aunque no lo hagan en sesión de cabildo abierto); la tercera, el *registro contable de los gastos públicos* efectuados, por cual-

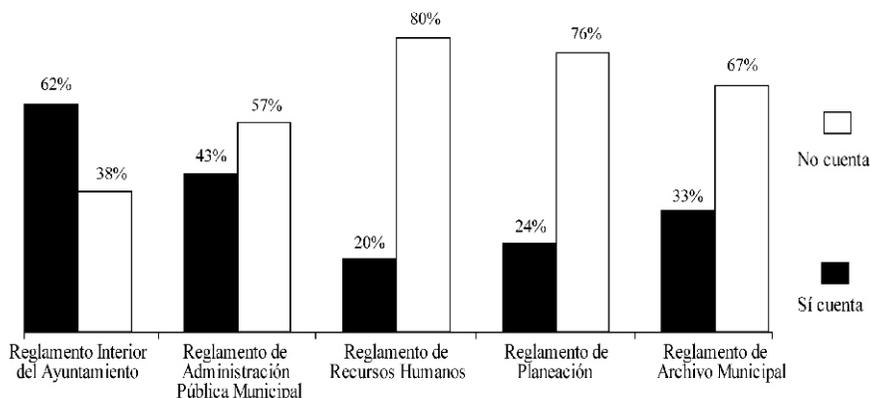
¹⁰ Remito a Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, en Ackerman, John (comp.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

quier vía y a través de cualquier medio de financiamiento; y la cuarta, el *registro de actividades e indicadores de desempeño*, que seguramente modificará las rutinas e incidirá en los incentivos de las administraciones públicas de los municipios de México. Insisto en que ninguna de esas cuatro áreas es optativa, pues de no atenderse, los gobiernos locales estarían faltando a la letra de la Constitución, cancelando la viabilidad del derecho de acceso a la información y convirtiendo a sus titulares en sujetos de responsabilidad administrativa.

Será una revolución, porque lamentablemente no hay evidencia para decir que esa reglamentación o esos registros ya existan o sean confiables. Más bien, la hay para afirmar que los gobiernos municipales que cuentan con ellos son la excepción. Si bien la capacidad reglamentaria municipal constituyó uno de los grandes cambios afirmados por la reforma al artículo 115 constitucional promulgada en 1999, lo cierto es que ocho años después se ha ejercido muy poco.

Como puede verse en la gráfica, la mayor parte de esos gobiernos carecen de una reglamentación completa, que ordene todas sus actividades internas y distribuya con claridad responsabilidades y obligaciones entre sus funcionarios. En el gobierno municipal todavía hay mucho de artesanía política e informalidad administrativa: la mayor parte de los procesos decisorios no responden a criterios organizacionales claramente reglamentados. Y mientras eso no ocurra, será difícil que las personas puedan reclamar información que no esté comprendida en un proceso reglamentado, o que las instancias superiores de revisión puedan resolver en situaciones en las que no existen responsabilidades claras sobre la oficina o el funcionario que debió producir el dato solicitado. Como sea, la inexistencia o la anacronía de reglamentos municipales ya no será pretexto para negar el acceso a la información, pues la Constitución Política del país ha venido a llenar esa laguna reglamentaria. Pero seguramente se convertirá en un problema práctico que tendrá que solucionarse sobre la marcha. Como dije antes, la exigencia por mayor transparencia obligará a los ayuntamientos a ponerse al día en la organización de sus reglas internas. Pero aun así, cuesta trabajo suponer que eso suceda tan pronto como entren en vigor las nuevas normas constitucionales.

PORCENTAJE DE REGLAMENTOS EXISTENTES
EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales México, SEDSOL, 2004.

Nota: la encuesta contempló a 2436 municipios. En la pregunta, ¿existe un reglamento interior del ayuntamiento?, no se tomaron en cuenta a 112 municipios: 31 que respondieron no saber o que no contestaron, y 81 para los cuales no hay datos disponibles; en la pregunta, ¿existe un reglamento de administración municipal?, no se tomaron en cuenta a 113 municipios: 32 que respondieron no saber o que no contestaron, y 81 para los cuales no hay datos disponibles; y en la preguntas, ¿existe un reglamento de recursos humanos?, ¿un reglamento de planeación?, y ¿un reglamento sobre archivo municipal? no se tomaron en cuenta a 119 municipios respectivamente: 38 que respondieron no saber o que no contestaron, y 81 para los cuales no hay datos disponibles (todas las gráficas y los cuadros incorporados en el artículo fueron elaborados por Ixchel Pérez Durán).

Lo mismo puede decirse sobre los procesos deliberativos que llevan a cabo los ayuntamientos de todo el país. Aunque en esta materia hay avances más sólidos y una rutina adquirida en el levantamiento de minutas y actas de los acuerdos que van tomando, todavía no existen prácticas generales que permitan conocer con detalle los argumentos que se vier-

ten en cada una de sus sesiones, y especialmente cuando éstas no se convocan públicamente. En este sentido, además de la reglamentación específica ya señalada, los ayuntamientos tendrán que producir, al menos, versiones públicas de las deliberaciones que sigan (ya sean abiertas o cerradas) y reglas puntuales para abrir esa información cuando las discusiones preliminares se hayan convertido ya en decisiones municipales. La organización y la apertura de esa información no sólo cambiarán la forma en que se ha investigado a los gobiernos locales de México, sino que generarán nuevos incentivos políticos a la dinámica colegiada de esos gobiernos. No dudo que habrá resistencias a la apertura de esos procesos deliberativos, pero es probable que la propia composición plural de los ayuntamientos contribuya a facilitar el acceso a la información. Y en ese sentido, sería deseable que los órganos de transparencia de las entidades federativas añadan una mayor exigencia para que esos datos sean publicados por medios electrónicos y para que con el tiempo puedan ser comparados entre municipios. En ese caso, la revolución kantiana de la que vengo hablando modificará tanto la dinámica interna de los ayuntamiento, como la profundidad de nuestro conocimiento agregado sobre la forma en que toman efectivamente sus decisiones. La política interior de los ayuntamientos dejará de ser cosa exclusiva de los partidos y de los funcionarios que participan en ella, para recobrar su naturaleza pública. Pero eso también tomará tiempo.

En el mismo sentido, y quizá con mayor apremio, la reforma constitucional obligará a perfeccionar los registros contables del gasto que realizan los municipios en todo el país. No hay duda de que se trata de una de las áreas más relevantes en materia de acceso a la información, ni tampoco que la entrada en vigor de la reforma al artículo 60. constitucional resolverá, por la vía de la transparencia, muchos de los problemas de información que se han generado por la dinámica del federalismo fiscal; especialmente a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal promulgadas en 1997, cuando se creó el sistema de aportaciones federales que duplicó la capacidad de gasto público de los gobiernos municipales, pero fragmentó el control de esos dineros en las cuentas públicas de las treinta y dos entidades federativas.¹¹ En la práctica, esa decisión del le-

11 Sobre este particular, remito algunas de las investigaciones realizadas por Cabre-ro, Enrique e Orihuela, Isela, "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de las haciendas locales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 17, enero-abril de 2002; Hernández, Fausto *et al.*, *Fiscal descentraliza-*

gislador federal se ha convertido en un obstáculo (hasta ahora insalvable) para consolidar de manera confiable y completa la contabilidad de los recursos transferidos a estados y municipios. En cambio, con la entrada en vigor de las nuevas disposiciones en materia de acceso a la información, los gobiernos locales ya no podrán negarse a ofrecer todos los datos que les sean requeridos, por cualquier persona y en cualquier momento, sobre el modo en que están ejerciendo su gasto público.

Si el diseño de las aportaciones federales quiso proteger a los gobiernos locales de la presión pública, al depositar el control exclusivo de esos recursos en los órganos de vigilancia de los poderes legislativos locales, la apertura derivada de las nuevas normas en materia de transparencia exigirá ahora la construcción de un sistema contable que asigne responsabilidades públicas bien definidas, tanto para los municipios como para las propias cámaras de diputados locales. Y es que ya no podrá argüirse, como razón válida para negar los datos solicitados, que la cuenta pública está en revisión. Lo que ordena la Constitución es la mayor apertura, completa y actualizada, sobre el ejercicio de todos los recursos públicos que cada ente maneje. Y eso incluye, sin lugar a dudas, los dineros transferidos por la Federación o por los estados.

tion in Mexico: The Bailout Problem, DTE, México, núm. 164, 1999; Fausto Hernández, *Federalismo fiscal en México, ¿Cómo vamos?*, DTE, México, núm. 85, 1997; Hernández, Fausto y Torres Rojo, Juan Manuel, "Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, 2006; y el *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2007. Como muestra, el *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, señala algunos datos sobre la información proporcionada por las cuentas públicas de las entidades federativas en términos de ingresos de 2005: en las entidades de Baja California Sur y Guerrero no se reportan algunos de los Fondos de Aportaciones Federales de Ramo 33; en Puebla, no se desagrega la información del Fondo de Aportaciones Federales de Ramo 33; en el Estado de México no se desglosan las participaciones; Colima y Puebla expresamente no reportan el PAFEF; y los estados de Colima, Aguascalientes, Jalisco y Puebla expresamente no reportan el FEIEF (véase cuadro denominado, *Cuentas Públicas 2005: Ingresos*, p. 205) Aunado a esto, en términos de egresos de este mismo año se tiene que: los estados de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala no reportan participaciones por municipios; Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala no reportan aportaciones por municipios; y Baja California Sur y Querétaro no registran o no desglosan servicios de deuda (véase cuadro denominado, *Cuentas Públicas 2005: Egresos*, p. 206).

Por último, el registro de actividades e indicadores de desempeño, que también es indispensable para cumplir puntualmente con el nuevo mandato constitucional, representa un cambio de fondo en la operación y aun en la concepción de las administraciones públicas municipales. Esa obligación remite, al menos, a otras tres: *a)* el diseño de políticas públicas, con resultados mensurables; *b)* la gestión organizada a través de procesos, vinculados con las políticas y los resultados que cada una de ellas persigue, y *c)* el seguimiento de esos procesos mediante indicadores cuantitativos de desempeño, a lo largo del tiempo. Para decirlo rápido: solamente unos cuantos municipios y únicamente por periodos muy acotados, se han gobernado de esa manera.¹²

Los datos disponibles nos hablan, más bien, de administraciones públicas municipales que están constreñidas por el periodo de tres años de gobierno, por la no reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento y por la falta de recursos humanos calificados y permanentes. Más allá de otras restricciones institucionales que han sido motivo de largas deliberaciones sobre la capacidad de gobierno municipal,¹³ las tres aquí señaladas bastan para comprender las razones por las que, de manera reiterativa, los ayuntamientos suelen apostar por proyectos políticamente visibles y electoralmente rentables, más que por administraciones estables con capacidad de gestión en el largo plazo. Y también explican, en buena medida, la rotación de cerca del 95% de los funcionarios públicos de confianza, cada tres años.¹⁴ De ahí que establecer y publicar indicadores de gestión como los que pide la reforma constitucional signifique una mudanza completa en las rutinas municipales.

Pero de ahí también que el contexto de exigencia al que me referí en el inciso anterior sea, por sí mismo, insuficiente para responder a las

12 Parte de la evidencia en torno a este tema está reunida en el Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE, de acuerdo con Pablo Rojo “para el 2005, el total de programas participantes llegó a los 450, con lo que la sumatoria de experiencias a lo largo de cinco ediciones alcanzó las 2,210”, véase *Premio de Gobierno y Gestión Local Edición 2005*, CIDE-ITESO-Fundación Ford-Universidad de Guadalajara-SEGOB, México. Sin embargo, de lo que no hay evidencia es de la continuidad de cada una de estas experiencias locales, y el único dato general que se tiene, es que la mayoría de estos programas terminan al concluir el periodo de gobierno municipal.

13 Véase, por ejemplo, las *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) y de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados, 2004.

14 Cfr. Merino, Mauricio, *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE-SEDESOL, 2006.

obligaciones de transparencia establecidas en el texto de la Constitución. Hará falta reconocer abiertamente las limitaciones estructurales y humanas que hoy enfrentan la mayor parte de los gobiernos municipales del país, para auxiliarlos a construir los nuevos sistemas de gestión que reclama la transparencia. El derecho de acceso a la información pública se vería bloqueado si los municipios no logran superar esas limitaciones. Asimismo, sería un error creer que la solución consiste solamente en abrir nuevas ventanas de información dentro de los sistemas electrónicos ya diseñados, si la producción misma de la información que eventualmente será publicada está cancelada de antemano. Más bien, los órganos de transparencia de los estados tendrán que actuar con audacia y visión de muy largo aliento, para que la gestión local se vaya adaptando con rapidez a la dinámica de la revolución kantiana de la que estamos hablando.

En suma, como he tratado de demostrar, el cumplimiento exacto de los mandatos contenidos en el nuevo segundo párrafo del artículo 6o. constitucional habrá de representar un cambio paradigmático en la administración pública mexicana. La tarea que ya se ha iniciado reclamará todavía mucho más tiempo para dar todos los frutos posibles. Pero el solo planteamiento de la apertura, en los términos ordenados por el constituyente en julio de 2007, ya ha disparado los primeros procesos que modificarán nuestra percepción sobre las obligaciones y las responsabilidades de las autoridades públicas del país, a la luz del ensanchamiento democrático del espacio público. La revolución informativa muy pronto estará en marcha. Enhorabuena.