

El acceso a la información  
como un derecho  
fundamental

Capítulo

VIII

# ¿QUÉ QUIERE DECIR “TRANSPARENCIA”? LA CONSTITUCIÓN LLEGA A INTERNET

**LA FRACCIÓN V DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 6° ESTABLECE QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS “PUBLICARÁN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS DISPONIBLES, LA INFORMACIÓN COMPLETA Y ACTUALIZADA SOBRE SUS INDIADORES DE GESTIÓN Y EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS”.** Por su parte, la fracción VII del mismo artículo establece que “las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales”.

## A. La información en Internet

Estas dos fracciones se refieren a uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional, que fue el de darle un contenido “activo” a la obligación que tiene el Estado de informar. En efecto, el derecho de acceso a la información no se agota con la obligación de entregar los documentos luego de una solicitud de acceso, sino que se amplió para extender la obligación

de las autoridades de proporcionar información relevante sobre su quehacer a través de la publicación de ciertos datos en Internet. Esta idea ha sido desarrollada, con mayor o menor detalle, en prácticamente todas las leyes de acceso a la información del país.

La información que las autoridades deben poner a disposición de los ciudadanos en Internet se divide en dos grandes grupos.

El primero se refiere a la información relativa al ejercicio de los recursos públicos y comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los sueldos de todos los servidores públicos, incluyendo todas las percepciones, prestaciones, bonos y sistemas de compensación.
- Los gastos efectuados por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación.
- El presupuesto asignado a cada dependencia, incluidos los informes sobre su ejecución.

- Los contratos por servicios, arrendamientos, adquisiciones y obras públicas.
- El resultado de las auditorías y otras acciones de revisión.
- Los dictámenes de las cuentas públicas y los estados financieros.
- Los programas, trámites y servicios que presta un organismo.
- Los montos y las personas a los que se entregan recursos públicos, incluyendo los objetivos y los informes que estos deban rendir sobre su uso.

Los aspectos sobre los que se debe proporcionar información, el grado de detalle y el cumplimiento efectivo de esta obligación varían en cada entidad federativa. Podemos decir que, aunque existe un conjunto de obligaciones que están presentes en todas las leyes del país (por ejemplo salarios, contratos y presupuestos), algunos estados de la República han realizado un esfuerzo adicional para ampliar el catálogo de concep-

tos sobre los cuáles informan de manera obligatoria. Otras entidades, como Durango, Chihuahua, Nuevo León y el Distrito Federal han ido más lejos y han establecido, tanto obligaciones genéricas para todos los sujetos obligados, como obligaciones específicas para cada uno de ellos; por ejemplo, los Poderes judiciales, legislativos, los institutos electorales o las universidades públicas. Esto tiene mucho sentido, pues si consideramos que los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información desempeñan funciones tan diversas que van desde la actividad legislativa hasta la impartición de justicia, pasando por la gestión de los servicios públicos o las actividades de policía, resulta conveniente que la legislación desarrolle el contenido de estas obligaciones de manera diferenciada para cada sujeto obligado. Lo anterior permite proporcionar a los ciudadanos información en Internet puntual y detallada sobre las funciones específicas de cada órgano del Estado.

Otro asunto a considerar se refiere a la calidad de la información que se publica. Muchas páginas en Internet contienen información excesiva, difícil de encontrar, incompleta, desactualizada o en jerga burocrática. Esto echa abajo el propósito de la reforma constitucional pues, en lugar de informar, confunden y desorientan. Por ello resulta conveniente que las leyes de transparencia y acceso a la información establezcan criterios para asegurar la calidad de la información, tales como: obligaciones precisas para que la información se actualice periódicamente; promover el uso de buscadores temáticos y el uso sistemático de lenguaje ciudadano en la información que se publica. Finalmente, deben considerarse procedimientos para asegurar que se indique en cada página la fecha de la última actualización, así como el nombre de los responsables de la publicación de la información por cada rubro temático.

La experiencia muestra que la generación de información de

buena calidad es una tarea difícil que requiere de coordinación y evaluación continua al interior de cada una de las dependencias de gobierno. Supone modificar los actuales modelos fragmentados de gestión de la información, donde cada unidad administrativa es una “isla” que controla una parte de la información, para darle un nuevo sentido que permita una mayor y mejor circulación de la información dentro de las propias organizaciones gubernamentales. En este sentido, las obligaciones de generar información no deben verse como “cargas”, sino como una ventana de oportunidad que permita a las organizaciones públicas modificar sus prácticas de gestión de la información y avanzar en una auténtica política de transparencia que maximice el uso público de su información, tanto para la propia organización como para sus usuarios, es decir los ciudadanos.

## B. Los indicadores de gestión

La Constitución obliga a las entidades públicas a publicar sus indicadores de gestión. Éste es un asunto complejo pero muy relevante sobre el que conviene detenernos. Debemos reconocer que aún carecemos de los elementos jurídicos y conceptuales que permitan definir de manera unívoca lo que constituye un “indicador de gestión”. Sin embargo, del contexto político e institucional en el que se dio la reforma al artículo 6° constitucional<sup>33</sup>, es posible determinar que éstos tienen como intención proporcionar información respecto a la manera en que las entidades públicas cumplen con sus funciones sustantivas. Ahora bien, alcanzar este objetivo no es una tarea obvia ni sencilla, tanto por razones técnicas como de capacidades institucionales.

Los indicadores de gestión son representaciones o aproximaciones (proxis)<sup>34</sup> de la manera en que una organización pública realiza sus funciones sustantivas, cuyo sentido

pleno se alcanza sólo si permiten observar las tendencias en el tiempo y discutir los resultados alcanzados. Dicho de otro modo, los indicadores deben contribuir a explicar a la sociedad cómo una organización pública cumple con sus funciones y responsabilidades y cómo enfrenta sus problemas; el reto es hacerlo de manera simple y comprensible para los ciudadanos. En el fondo, los indicadores de gestión deben formar parte de un proceso pedagógico, para explicar a los ciudadanos las funciones y retos que enfrentan las instituciones públicas.

Técnicamente, un indicador de gestión se expresa por lo general como un cociente o una relación entre dos cantidades, pensadas como niveles (o cobertura) o como productividad y eficiencia. Por ejemplo, un indicador de gestión de una universidad pública puede ser la relación que exista entre el número de alumnos titulados y el número de alumnos admitidos, como enseguida se ejemplifica:

$$\text{Indicador de gestión de una universidad pública} = \frac{\text{Número de alumnos titulados año X}}{\text{Número de alumnos admitidos año X}}$$

Mientras mayor sea el índice (donde el ideal es 1) existen más probabilidades de que esa universidad esté cumpliendo en forma adecuada su función docente, pues todos los alumnos que ingresan obtienen un título profesional. Sin embargo, como hemos dicho, ese cociente es sólo una representación o aproximación de la función, pues no nos

**LA CONSTITUCIÓN OBLIGA A LAS ENTIDADES PÚBLICAS A PUBLICAR SUS INDICADORES DE GESTIÓN.**

dice nada de la calidad de los egresados ni de la manera en que son incorporados al mercado de trabajo. Por ello, siguiendo con nuestro ejemplo, los indicadores de gestión sólo tienen sentido en el tiempo, como series y tendencias. Un indicador de gestión no puede interpretarse como un número absoluto y definitivo, sino que debe dirigir la reflexión respecto de los retos que enfrenta una institución para alcanzar y mantener sus funciones sustantivas.

El gran reto de los indicadores de gestión es impedir que se caiga en el esquema simplista de la “absoluta integridad”. Esto es, si un indicador no llega al 100%, se deduce que hay desastres, ineficiencia, incompetencia y hasta corrupción. Llevar el sistema de indicadores de gestión en esta dirección es terminar con su utilidad, pues las organizaciones públicas tenderán a protegerse generando indicadores que saben con certeza que cumplirán. Ello generará un sistema de indicadores que terminará siendo una simula-

ción costosa. Los indicadores deben servir, por un lado, para establecer un proceso pedagógico de mediano y largo plazo en el que permitan mostrar cómo se pueden alcanzar el rango o nivel del indicador prometido en el tiempo especificado y, por otra parte, para prever las decisiones y factores críticos que deben ser atendidos para alcanzar otros rangos más complejos. Esto contribuiría efectivamente a mostrar a los ciudadanos y a las propias organizaciones la manera en que se enfrentan sus actividades, se definen sus retos y logran sus metas.

### **C. La información sobre entrega de recursos públicos**

La información respecto de la entrega de recursos públicos a personas físicas y morales es muy compleja. En primer lugar porque, además de que no existe un concepto claro de lo que constituye un “recurso público”, hay una enorme variedad de especificaciones dentro de este concepto, tales como donativos, subsi-

dios, transferencias, becas, asignaciones, erogaciones, programas, aportaciones, etc. En segundo lugar, porque la entrega de recursos públicos a terceros, personas o empresas, se genera por una enorme variedad de razones, como la celebración de un contrato para realizar una obra, una donación a una asociación civil o la entrega de un subsidio a una familia de escasos recursos. El punto central es que la mera entrega de recursos públicos no debe ni puede convertir automáticamente a la persona o empresa que las recibe en un sujeto obligado a parte entera, pues ello resulta jurídicamente y fácticamente en una obligación imposible de cumplir. Supongamos por un momento que un estudiante que recibe una beca estuviera por ello obligado a entregar a cualquier persona que se lo requiriera un documento con una relación detallada de la manera en que ha gastado esa beca. Esto resulta a todas luces poco razonable.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la obligación constitucional de rendir cuentas de la manera en que se ejercen los recursos públicos sea inaplicable. Lo que sucede es que la obligación de hacerlo recae no en la persona que los recibe, sino en la autoridad que los entrega. Ello deriva, por ejemplo, en la obligación de publicar en Internet los padrones de los beneficiarios de los programas sociales, o bien el listado de las personas que reciben una beca. La obligación se amplía en ocasiones a publicar también las condiciones y requisitos para hacerse acreedor a estos beneficios. Ello tiene por objeto asegurar una plena transparencia en la operación de estos programas y evitar un uso incorrecto.

Ahora bien, con mucha frecuencia los receptores de recursos públicos están –o deberían estar– obligados a entregar un informe a las autoridades sobre la manera en que los utilizaron. Al mismo tiempo, las autoridades pueden imponer algunas obligaciones a los receptores de

recursos públicos respecto de la manera en que deben informar del uso que hagan de ellos. Esto permite cumplir con el propósito del mandato constitucional y verificar que los recursos públicos se usan adecuadamente. En todos los casos estos informes deben ser públicos. Estas condiciones no son meras especulaciones y existen casos que permiten ilustrar cómo estas disposiciones han tenido impacto en la rendición de cuentas<sup>35</sup>. El caso más famoso es el de la organización Provida, que recibió –de manera irregular– 30 millones de pesos para sus centros de ayuda a las mujeres. Seis organizaciones de la sociedad civil, junto con la Comisión de Género de la Cámara de Diputados, en ejercicio del derecho de acceso a la información, realizaron una serie de solicitudes de acceso a la información y lograron demostrar numerosas irregularidades en el gasto, tales como compra de mobiliario a precios mayores a los del mercado, pago de servicios de publicidad, compra de plumas Mont

Blanc, ¡e incluso adquisición de ropa interior para mujeres! Como consecuencia de esta investigación, la Secretaría de la Función Pública inició procedimientos administrativos de responsabilidad contra diversas personas, que concluyeron con la inhabilitación por 15 años de Jorge Serrano Limón, presidente de Provida, y una multa de 13 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación, por su parte, documentó irregularidades en más de 27

**EL GRAN RETO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN ES IMPEDIR QUE SE CAIGA EN EL ESQUEMA SIMPLISTA DE LA “ABSOLUTA INTEGRIDAD”.**

de los 30 millones de pesos e identificó problemas en otros donativos entregados a la misma organización por otras autoridades federales. Una de las protagonistas de esta investigación ha reconocido que: “sin la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hubiera sido imposible desentrañar el caso de Provida e ilustrar, por medio de una auditoría ciudadana, la corrupción de ese grupo”<sup>36</sup>.

Existen muchos otros casos que ilustran el poder del acceso a la información y su capacidad para producir una auténtica rendición de cuentas. Entre otros puede mencionarse la entrega de información relativa a la transformación de deuda privada en deuda pública, de los bancos luego de la crisis económica de 1994; el acceso a la información de los fideicomisos públicos; el reconocimiento del derecho de acceso de los pacientes a sus expedientes médicos; la identificación de los infractores a la legislación ambiental; el conocimiento de

las contrataciones de las principales empresas públicas; la evaluación de la calidad de las escuelas, etc.

Un aspecto muy controvertido es el acceso a la información relativa al dinero público que se entrega a muchos sindicatos. Hay ya plena convicción de que estos donativos deben estar acompañados de un propósito específico y que los sindicatos deben rendir cuenta precisa a las autoridades de la manera en que los utilizaron. Esta convicción debe traducirse en obligaciones legales específicas; tal es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Durango, que establece como sujetos obligados indirectos a los sindicatos respecto de los recursos públicos que reciban.