



Información Pública: ¿Qué es y para qué sirve?

Christian Laris Cutiño

Abogado y servidor público del IFAI

I. Información pública gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) describe el término *información* como: la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Bajo esta definición es necesario abordar los conceptos de documentos y sujetos obligados:

- **Documentos:** los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio,

sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico¹.

- **Sujetos obligados:** con base en la LFTAIPG², Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Cabe señalar que la LFTAIPG sólo es aplicable a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En el ámbito estatal, el derecho a la información es regulado mediante leyes locales en cada una de las entidades federativas, en las que se definen los sujetos obligados estatales y municipales. Bajo un modelo muy similar al establecido en la LFTAIPG, en las entidades federativas son sujetos obligados los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, los municipios y en algunos casos los partidos políticos, sindicatos y fondos públicos.

Ahora bien, con la reforma constitucional en materia de transparencia publicada el 7 de febrero de 2014, el artículo 6º constitucional establece los sujetos obligados, ampliando el catálogo en relación a la reforma constitucional de 2007. El citado artículo enuncia los siguientes sujetos obligados: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Con

este catálogo se define de manera precisa el listado de las entidades públicas y no públicas que están obligadas a cumplir con las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información.

En este sentido, entendemos por información pública gubernamental, la contenida en los documentos que los sujetos obligados en el ámbito federal, estatal y municipal, incluidas las personas físicas, morales y los sindicatos (que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad) generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Con esta definición de información pública, el alcance del derecho de acceso a la información pública es prácticamente ilimitado. Sin embargo existen otras clases de información como son la información reservada temporalmente y la información confidencial, las cuales se definen en las leyes vigentes y próximamente en las leyes generales de transparencia, protección de datos personales y archivos³.

II. Beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental

Una vez abordadas algunas definiciones de lo que debe entenderse por información e información pública gubernamental, resulta indispensable estudiar un tema sumamente relevante para este trabajo. ¿Para qué sirve el acceso a la información? ¿Qué beneficios brinda el derecho a la información? Para contestar estas interrogantes, señalaremos distintos temas en los que el derecho a la información juega un papel fundamental, sin embargo, quisiera aclarar que este derecho tiene una diversidad de funciones, por ejemplo, es un derecho que potencializa el usos de otros derechos, permite conocer los requisitos para acceder a los programas sociales, los montos de los contratos del gobierno, así como los procedimientos de contratación y sus proveedores, en un nivel más especia-

¹ Artículo 2, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

² *Ibidem.*, fracción XIV.

³ Artículo Segundo transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

lizado se ha logrado conocer la calidad del agua en pozos contaminados en distintas comunidades, y recientemente está siendo utilizado por derechohabientes del IMSS a fin de acceder a información relacionada con pensiones y semanas cotizadas, es decir, que tiene tantos usos como información tienen las autoridades.

Cabe aclarar que de cada uno de los temas que veremos a continuación se han escrito gran cantidad de libros. Sin embargo, sólo abordaremos de manera breve la relación con la transparencia y el derecho a la información de forma simple y sencilla, con la intención de conocer los alcances y beneficios de este derecho fundamental.

a) La búsqueda de la verdad

La transparencia y el derecho de acceso a la información cumplen con los beneficios y la justificación de su existencia jurídica, al convertirse en instrumentos para que cualquier ser humano pueda conocer y transitar el camino hacia la verdad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su segunda jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información (Tesis P-LXXXIX/96), así lo reconoce y afirma que éste es un derecho fundamental (el de la información) que se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales.

El derecho de acceso a la información es un derecho político y, en virtud de que es un derecho del individuo frente al Estado, es un derecho de corte humanista y liberal. Pero también es un derecho social, exige una acción positiva por parte del Estado para dar información al ciudadano o para asegurar que los ciudadanos se enteren de cualquier suceso público que les afecte⁴.

⁴ González Llaca, Edmundo, La revolución del derecho a la información ¿Para qué sirve?, México, INAP, 2012, Páginas 35 y 36.

La transparencia y el acceso a la información colaboran para el cumplimiento de la racionalidad del ser humano, que sabe que para emitir mejores juicios requiere precisamente de información. Incluso para John Stuart Mill⁵, lo que distingue al ser humano del resto de la naturaleza no es su pensamiento ni su dominio sobre el ámbito físico que le rodea, se es humano por la libertad de formar sus opiniones y expresarlas sin reserva⁶.

b) Beneficios en la libertad

Cuando empezamos a adquirir conocimientos, la información nos da conciencia de la libertad y de su potencial. Una de nuestras primeras experiencias es que si logramos acumular información seremos más libres.

La libertad está ligada a la capacidad de elección; obviamente, una libertad es más rica si hay más opciones entre las cuales se pueda discernir, mismas que están relacionadas con la cantidad de información adicional que tiene quien va a decidir. La verdad y la libertad se armonizan para liberarnos de la ignorancia, de la pobreza de opciones, del engaño, de la opresión.

Por eso los gobiernos autoritarios son tan enemigos del derecho al acceso a la información y son tan opacos como crípticos. La ignorancia es la ausencia de opciones, es condenar al pueblo al dogma, al prejuicio, al silencio y, lo peor, se le cancela toda posibilidad de criticar y corregir.

El derecho al acceso a la información ha dado motivo a que el ciudadano tome conciencia cotidiana de pertenencia a una sociedad y a un destino político. La libertad creada por el derecho de acceso a la información es una libertad para controlar el libertinaje de los poderosos y sus servidores. Saber en conjunto, nos abre la posibilidad, el derecho y el deber de participar en conjunto⁷.

⁵ Citado por González Llaca, Op. Cit., Pág. 37.

⁶ Ibíd. Pág. 37.

⁷ Ib., Páginas 37 – 39.

c) Participación política

La tesis de la participación como eje de la democracia es una causa reconocida por los teóricos y no pasa de moda; Héctor Fix-Fierro⁸, sostiene que el derecho de participación en los asuntos públicos es el derecho político por excelencia; los demás derechos políticos pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general.

El estilo mismo y calidad de participación define el gobierno de que se trata: en un gobierno autoritario, la participación es militancia obligada; en un gobierno corporativo, la participación es controlada y clientelar; en una democracia, la participación es libre y plural, permanente, igualitaria. El prototipo de participación cambia la relación gobierno y sociedad: en el autoritario, la relación es vertical; en el corporativo es de complicidad; en la democracia es de cooperación y corresponsabilidad⁹.

El derecho de acceso a la información da calidad, efectividad y permanencia a esa participación democrática, a través de informar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Antes, la participación y la información tenían un solo momento estelar: las votaciones. Esto ha sido superado. Las crisis económicas prolongadas han llevado a los gobiernos a convencerse de que ya no pueden por sí solos, ni con todos sus recursos físicos, financieros y humanos, enfrentar satisfactoriamente los nuevos y grandes problemas de la sociedad¹⁰.

La nueva forma de ejercer la autoridad debe estar convencida de la necesidad de la participación ciudadana. En términos reales, significaría que toda toma de decisiones políticas debe ser planteada bajo la perspectiva de que será transparente y se dará acceso a la información, no solo a los actores principales de los programas sino a la ciudadanía en general¹¹.

d) Impulso a la tecnología

De 2003 a julio de 2014 se han realizado más de 1'090,000 solicitudes de información a la Administración Pública Federal, aproximadamente el 96% de estas se realizó a través del Sistema electrónico para la gestión de solicitudes de información INFOMEX. En el mismo periodo se han realizado más de 124 millones de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia de la APF, portal en donde se publica de manera permanente la información pública de oficio o comúnmente llamadas obligaciones de transparencia¹².

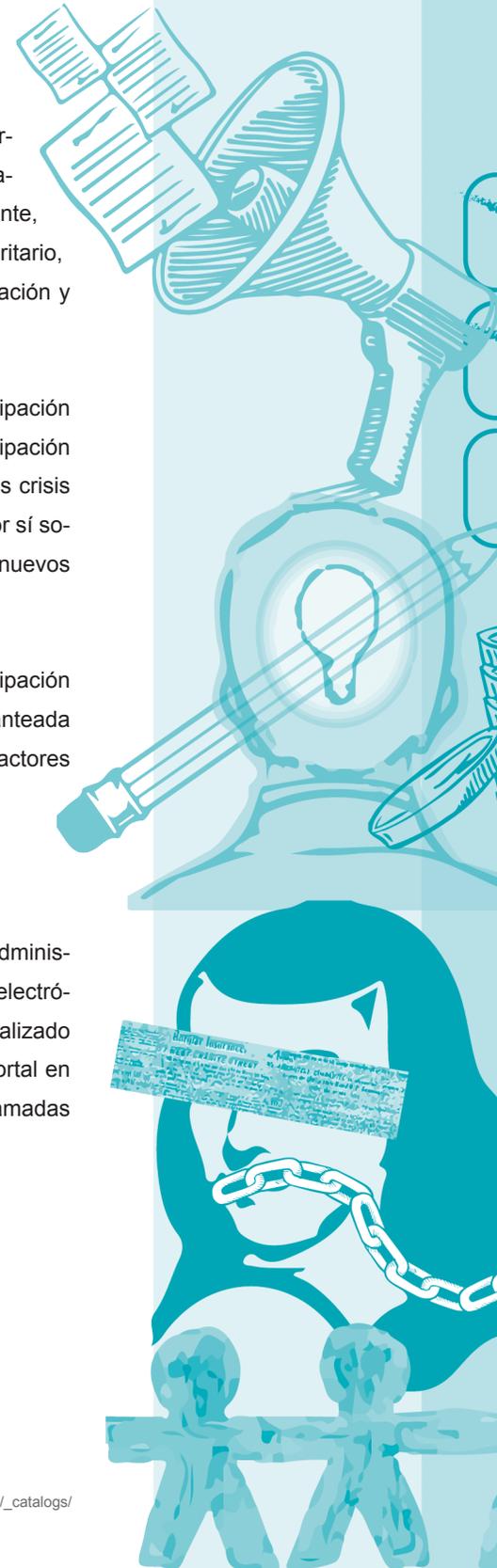
⁸ Citado por González Llaca en La revolución del derecho a la información.

⁹ *Ibíd.*, Páginas 44 y 45.

¹⁰ *Ibíd.*, Pág. 46.

¹¹ *Ibíd.*, Pág. 49.

¹² Reporte estadístico semanal, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Julio 2014, http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx





El artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 6º constitucional de 2007, estableció la obligación para la Federación, los Estados y el Distrito Federal de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información.

Esta adición constitucional abrió una posibilidad democrática muy importante para la modernidad mexicana: el derecho de todos los habitantes a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas¹³.

El Sistema INFOMEX que agrupa toda la APF, 25 Entidades Federativas y 11 órganos autónomos federales, junto con los demás sistemas electrónicos que permiten presentar solicitudes de información en todo el país, se han convertido en la herramienta principal para solicitar información pública. La reforma constitucional de 2014, le sigue apostando a los sistemas electrónicos al establecer la obligación para los sujetos obligados de contar con mecanismos de acceso a la información y la obligación de publicar en medios electrónicos información completa y actualizada.

e) Rendición de cuentas



Rendición de cuentas y transparencia son dos ideas ligadas que no deben confundirse. El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe y ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo a la ley y de modo ético¹⁴.

Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra inglesa *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien o algo”. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar a sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna¹⁵.

f) Combate a la corrupción



La corrupción puede ser definida como el uso de recursos públicos (legales, políticos o económicos) para obtener ganancias privadas. Desde una perspectiva económica, la corrupción surge de los intereses divergentes entre agentes (mandatarios) y principales (mandantes). Debido a las asimetrías de información y poder que operan a favor de los agentes, éstos pueden tener un alto grado de

¹³ Becerra, Ricardo, Internet llega a la Constitución (El Derecho de Acceso a la Información y los Sistemas Electrónicos), en El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias, México, UNAM, IFAI, 2008, Pág. 85.

¹⁴ Guerrero, Eduardo, Para entender la Transparencia, México, Nostra Ediciones, 2007, Páginas. 12 y 13.

¹⁵ Ugalde, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracias: EL caso de México, México, IFE, 2012, Pág. 14.

discrecionalidad. Además y dado que los entramados institucionales de los gobiernos están diseñados para asegurar orden y estabilidad, los funcionarios públicos pueden llegar a acumular un poder desproporcionado respecto de las decisiones que afectan a los ciudadanos comunes. Esta situación se acentúa en la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos efectivo¹⁶.

En toda esta discrecionalidad, la transparencia y el acceso a la información son los mejores frenos contra la corrupción. Disipan confusiones, precisan los límites de la autoridad, deslindan responsabilidades, vigilan y controlan los procedimientos, verifican resultados. Ciertamente, no se elimina la posibilidad del abuso del funcionario, pero se le fijan márgenes de acción en los que puede oscilar el acto de poder¹⁷.

Los especialistas en el tema (corrupción) coinciden en el sentido de que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son instrumentos que deben estar concatenados y trabajar en una armonía y congruencia perfectas. Si se encuentran desvinculados, sus efectos serán muy limitados. Serán una cadena tan frágil como su eslabón más débil¹⁸.

La corrupción, que continuamente destruye la confianza en las instituciones públicas y privadas, puede prevenirse mediante una mayor transparencia en la rendición de cuentas y mejores mecanismos de control. Para reestablecer la confianza en las instituciones se debe involucrar el acceso a la información y la promoción de la transparencia, que es probablemente el arma más importante contra la corrupción. Sólo insistiendo en el acceso a la información y en una mayor transparencia, la sociedad civil y el gobierno podrán exponer la corrupción y asegurarse de ir eliminando gradualmente¹⁹.

Por último, cabe señalar que la transparencia y el acceso a la información ayudan a disminuir prácticas de corrupción y los márgenes de discrecionalidad, ya que el objeto de la transparencia no es el combate a la corrupción. Con el acceso a la información y la transparencia los actos de los servidores públicos se vuelven más visibles incidiendo de manera indirecta en la conducta de los infractores.

g) Consolidación democrática

El acceso a la información es una de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. El derecho de acceso a la información efectivo, permite avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos rindan cuentas a los ciudadanos²⁰.

El derecho de acceso a la información tiene una gran importancia para cualquier régimen democrático. Una de las notas características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido ejercer el poder en secreto, de forma que el pueblo no sólo no tuviera ninguna participación en el gobierno, sino que incluso, hasta donde fuera posible, no tuviera ningún conocimiento de lo que hacían los gobernantes. Por el contrario, la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes hasta las vías a través de las que se pueden tomar las decisiones²¹.

¹⁶ Banco Mundial, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 2000.

¹⁷ González Llaca, Edmundo, Op. Cit. Pág. 93

¹⁸ *ibíd.*, Pág. 94

¹⁹ Transparencia Internacional, *Global Corruption Report*, 2003.

²⁰ Elaborado con base en la manifestación de impacto regulatorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

²¹ Carbonell, Miguel, "El Acceso a la Información como Derecho Fundamental", en *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, Sergio López Ayllón, Coordinador, México, UNAM, IJ, IFAI, 2006, Pág. 9.

h) Archivos y gestión documental

Sin archivos no hay posibilidad de dar información, sin archivos no existiría el derecho de acceso a la información. Como bien señala Ernesto Villanueva: sin archivos públicos, una ley de acceso a la información se quedaría tan solo en un buen propósito²².

La reforma constitucional en materia de transparencia señala en la fracción V, que 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 el ejercicio de los recursos públicos²³.

La LFTAIPG establece que el IFAI coadyuvará con el Archivo General de la Nación en el tema de archivos, también señala que los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos.

La nueva Ley Federal de Archivos publicada en enero de 2012, tiene por objeto la organización y conservación de los archivos gubernamentales. Cabe señalar que esta ley crea el Consejo Nacional de Archivos como el órgano colegiado encargado de establecer una política nacional de archivos públicos y privados, así como las directrices nacionales para la gestión de documentos y la protección de la memoria nacional. Es importante mencionar que el consejo está integrado por autoridades federales, estatales, autónomas, pero específicamente el IFAI y los órganos garantes de la transparencia de las Entidades Federativas tienen representación, con esto, se demuestra la relación que la transparencia y el acceso a la información tienen con los archivos y la gestión documental²⁴.

²² González Llaca, Edmundo, Op. Cit. Pág. 107.

²³ Ibid., Pág. 108.

²⁴ Artículos 1º, 35 y 37 de la Ley Federal de Archivos.

i) Indicadores de gestión

Los indicadores de gestión son los parámetros o, dicho en términos coloquiales, las varas, que nos permiten medir el desempeño gubernamental y hacer verificables los compromisos a través del velo de la información²⁵.

La reforma constitucional en materia de transparencia publicada en 2007 y la publicada en 2014, hacen mención a los indicadores de gestión, específicamente establecen la obligación de los sujetos obligados de publicar a través de medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

La revolución del acceso a la información llevó dentro de sí otra revolución la de los indicadores, que implicó la formulación de una Nueva Estructura Programática; la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y la Implementación del Presupuesto basado en Resultados²⁶.

Los indicadores de gestión son tan importantes, que la transparencia y el acceso a la información quedarían trancos sin su orientación. La frase que los distingue es: “lo que no se puede medir no se puede mejorar”. Los indicadores de gestión son la estrategia para vincular la democracia e información con la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas²⁷.

²⁵ González, Llaca, Edmundo, Op. Cit. Pág.114.

²⁶ Ibidem., Pág. 115.

²⁷ ibid., Pág. 116.

j) Transparencia presupuestaria

El derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva permite acceder a la información presupuestaria para conocer la forma y el destino de los gastos públicos²⁸.

El presupuesto de egresos es la herramienta de política pública más importante con la que cuenta el gobierno. En él se establecen los principales programas y prioridades que el gobierno lleva a cabo año con año. El presupuesto es el esqueleto del estado, libre de cualquier ideología engañosa. Es decir, en el presupuesto se reflejan las acciones y los proyectos que el gobierno tiene interés real en apoyar²⁹.

La transparencia presupuestaria implica contar con normas y prácticas claras que guíen las diversas etapas del proceso del presupuesto. Asimismo, significa tener acceso a información oportuna, útil, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y sus diferentes componentes. La rendición de cuentas y la transparencia en el presupuesto representan, cuando están bien coordinadas, una sinergia que contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

La transparencia presupuestaria sirve como instrumento de rendición de cuentas, control en la discrecionalidad de los gobernantes, mecanismo para reducir la corrupción, impulsor de mejoras en las políticas públicas y contribuye para promover la participación ciudadana. Sin embargo, por sí misma no es suficiente. Requiere de un sistema integral de rendición de cuentas que funcione y permita no sólo determinar los aciertos y las fallas en el manejo de los recursos, sino implementar mejoras en el desempeño, lo que se traduce en mejores bienes y servicios en beneficio de la población³⁰.

El acceso a la información pública brinda la oportunidad de que los ciudadanos puedan incidir sobre el diseño y resultados de las políticas públicas, en tanto que la transparencia en materia de ingresos, presupuesto, fideicomisos y deuda, contribuye a la estabilidad económica y a la productividad, al generar certidumbre sobre la acción gubernamental.

Los esfuerzos deben concentrarse no sólo en el contenido de las leyes, sino también en los aspectos en los que la sociedad tenga una mayor participación, de ahí que se transparenten todos los procesos de las finanzas públicas y la información relativa a los ingresos y gastos de los tres órdenes de gobierno, para rediseñar las políticas que mejoren el sistema hacendario³¹.

²⁸ Carbonell, Miguel, Op. Cit., Pág. 9.

²⁹ Ruíz, Liliana y Arredondo, Óscar, Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Pág. 1.

³⁰ *Ibíd.*, Pág. 6.

³¹ Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, Transparencia hacendaria y regulación financiera: una visión de futuro, en 10 años de Transparencia en México, México, IFAI, 2013, Pág. 216.

III. Conclusión

Sin duda el derecho a la información es un derecho fundamental inherente a la persona (derecho humano) e indispensable para la consolidación del Estado democrático. De manera breve se expusieron diez áreas o temas en las que éste derecho participa, en algunos casos de forma directa y en algunos otros indirectamente, como son: la búsqueda de la verdad, beneficios de la libertad, participación política, impulso a la tecnología, rendición de cuentas, combate a la corrupción, consolidación democrática, archivos y gestión documental, indicadores de gestión y transparencia presupuestaria.

Sin embargo, como se señaló en un principio, existen muchas otras áreas en las que la transparencia y el acceso a la información deben participar, por ejemplo, en materia de deuda pública a nivel estatal (está pendiente de aprobación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política), en materia de disciplina financiera de los Estados y los Municipios, en donde la transparencia y el acceso a la información jugarán un papel fundamental, no sólo para hacer públicos los empréstitos de manera oportuna y transparente, sino que además, deberá implementarse un mecanismo de rendición de cuentas respecto de los créditos contratados por las entidades federativas y los municipios en donde se tendrá que justificar peso por peso.

Pocos derechos fundamentales como lo es el de acceso a la información, encuentran una relación con tantas áreas de especialización, y con un ámbito de aplicación nacional (federal, estatal y municipal). A más de 12 años de la publicación de la LFTAIPG y después de dos reformas constitucionales en la materia (2007 y 2014), el acceso a la información deberá seguir encontrando nuevas prácticas que permitan, por un lado, informar a la población lo que es de su interés, y por el otro, generar conciencia en el servicio público de que la transparencia es un valor que debe ser protegido.

**Christian
Laris Cutiño**

Abogado y servidor público del IFAI