

## LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA: AVANCES Y RESISTENCIAS. EL CASO DE MÉXICO

EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ

La frase “transparencia focalizada” — *targeted transparency* en inglés — se utilizó por primera vez en el libro *Full Disclosure*.<sup>1</sup> La transparencia focalizada consiste en la publicación por de información “socialmente útil”, que permite a los individuos tomar mejores decisiones y que propicia una mayor eficiencia en los mercados. Adicionalmente, la transparencia focalizada implica la publicación de información estandarizada, comparable y desagregada, acerca de prácticas o productos específicos. Es decir, la política de transparencia focalizada es un instrumento del gobierno para proporcionar a los ciudadanos, de forma proactiva (sin que medie una solicitud) insumos que les permitan tomar decisiones mejor informadas en su vida cotidiana. Por ejemplo, cuando las autoridades difunden información sobre la calidad de productos y servicios (tanto públicos como privados); se trata de mitigar riesgos; y en general de mejorar la calidad de vida de la población.

Por lo tanto, la transparencia focalizada es diferente a la transparencia “de primera generación”, que consiste en difundir información relativa al quehacer de las instituciones públicas, y cuyo principal objetivo consiste en fortalecer la rendición de cuentas e inhibir la corrupción. En las siguientes páginas se describen las principales políticas que ha implementado el Estado mexicano, y que han propiciado



EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ

Por su formación y experiencia, Eduardo es un experto en temas de seguridad, transparencia y acceso a la información. Realizó estudios en administración pública y en ciencia política, a nivel licenciatura, maestría y doctorado, en El Colegio de México, la Universidad de Delaware y la Universidad de Chicago. Eduardo fue uno de los funcionarios fundadores del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), donde ocupó la Dirección General de Estudios e Investigación. Actualmente Eduardo Guerrero es Socio Fundador de Lantia Consultores, S.C., una firma de consultoría especializada en asuntos públicos. También dirige la revista electrónica *Transparencia y Privacidad: Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, publicada semestralmente por el IFAI, en español e inglés. Sus artículos se publican regularmente en la revista *Nexos*.

<sup>1</sup> Archon Fung *et al.* 2008. *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press. Recientemente, han realizado aportaciones valiosas Helen Darbishire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities”, *World Bank*, Working Paper 56598, 14 de septiembre de 2010; y Paloma Baena Olabe y Juan Cruz Vieyra, “Access to Information and Targeted Transparency Policies”, *Technical Notes*, Washington D.C, BID, noviembre de 2011.

## LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA: AVANCES Y RESISTENCIAS EL CASO DE MÉXICO

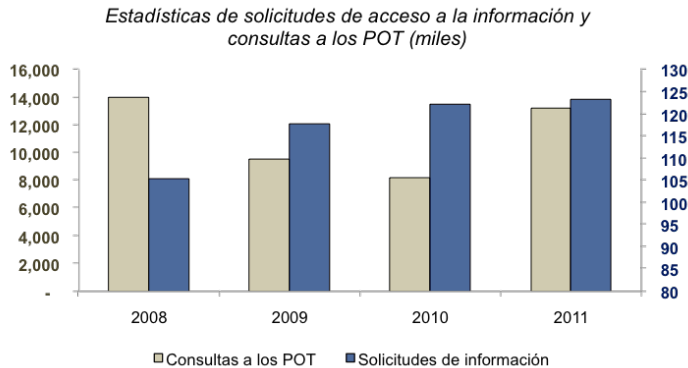
la difusión de información socialmente útil. Asimismo, se presenta un breve diagnóstico sobre la política vigente en materia de transparencia focalizada, junto con algunas recomendaciones para que esta política tenga una mayor incidencia.

### **La difusión de información socialmente útil por medio del derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia**

La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) constituye uno de los avances más significativos, en términos de desarrollo político, que se hayan registrado en México después del año 2000 —año en el que por primera vez en la historia contemporánea del país hubo alternancia partidista en el Ejecutivo Federal. La LFTAIPG establece el derecho de acceso a la información de los ciudadanos para solicitar cualquier documento en poder de los “sujetos obligados”, es decir, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal (APF). Este derecho solo tiene como límite las salvaguardas de reserva y confidencialidad que en el ámbito internacional son la norma para este tipo de ordenamientos (por ejemplo, la información cuya publicación comprometa la seguridad nacional o la estabilidad financiera, que ponga en riesgo la vida de personas, y los datos personales de particulares). Asimismo, la LFTAIPG estableció las denominadas “obligaciones de transparencia”, rubros de información mínima (presupuesto, estructura orgánica, remuneración de funcionarios, etcétera) que los sujetos obligados deben difundir y actualizar por medio de portales de obligaciones de transparencia (POT) en sus páginas de internet.

La LFTAIPG no solo estableció el derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia, sino que además contempló la creación de un organismo autónomo responsable de garantizarlos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Con el paso de los años, el derecho de acceso a la información se ha consolidado como el principal mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción que los ciudadanos utilizan masivamente. Como se observa en la

siguiente gráfica, cada año los sujetos obligados reciben más de 100 mil solicitudes de información, y los usuarios realizan alrededor de 10 millones de consultas a los POT.



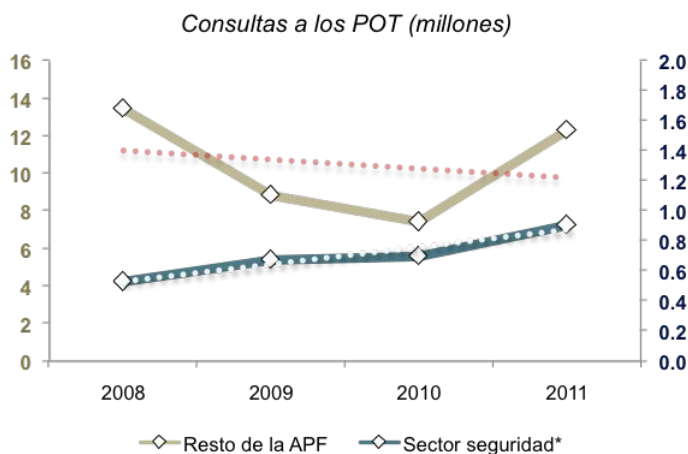
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas publicadas en el portal del IFAI, <http://bit.ly/NtnM3A>, consultado en julio de 2012.

La LFTAIPG no se redactó con el propósito explícito de propiciar la difusión de información socialmente útil. Sin embargo, en la práctica, tanto el derecho de acceso a la información como los POT se han consolidado como herramientas para la difusión de información socialmente útil, además de cómo instrumentos centrales en el proceso de rendición de cuentas y en las actividades de combate a la corrupción que se impulsan desde la sociedad civil.

Además de las solicitudes que corresponden al concepto de transparencia “de primera generación”, los ciudadanos frecuentemente recurren a los instrumentos contemplados en la LFTAIPG en función de intereses estrictamente personales, y sus solicitudes no corresponden con la definición de información socialmente útil; por ejemplo, un alto volumen de las solicitudes se refiere a documentos que los solicitantes requieren como evidencia en litigios laborales. Sin embargo, también son frecuentes las solicitudes y consultas que reflejan intereses más amplios; por ejemplo,

## LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA: AVANCES Y RESISTENCIAS EL CASO DE MÉXICO

los sujetos obligados del sector salud constantemente reciben solicitudes referentes información estadística sobre padecimientos de la población (información que la industria farmacéutica busca aprovechar en sus estrategias de comercialización y distribución de medicamentos, y que por lo tanto contribuye a la operación más eficiente del mercado). Las solicitudes y consultas también se relacionan con los temas centrales en la agenda pública y con información referente a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Como se puede observar en la siguiente gráfica, durante el periodo 2008-2011, en el que el país registró un dramático incremento de la violencia y la inseguridad, las consultas a los POT de las dependencias del sector seguridad aumentaron, en relación con las referentes al resto de la APF.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas publicadas en el portal del IFAI, <http://bit.ly/NtnM3A>, consultado en julio de 2012. \* SEDENA, SEMAR, SSP y PGR.

Por otra parte, en la administración pública federal todavía se observan resistencias a la implementación de la política de transparencia prevista en la LFTAIPG. En la mayoría de los casos

los sujetos obligados cumplen con las formalidades establecidas en la ley; es decir, expiden de forma oportuna una respuesta a las solicitudes de información de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de algunas de las solicitudes que tienen un perfil mediático más alto (y un mayor impacto potencial), los sujetos obligados han optado por reservar de forma sistemática la información, frecuentemente contraviniendo los lineamientos y criterios en la materia, e incluso en contra de resoluciones emitidas por el IFAI.

De acuerdo con el octavo informe de labores del IFAI, desde su creación en 2003 y hasta 2010 se han desprendido recursos de revisión de alrededor del 5.5 por ciento de las solicitudes de información. La expedición de criterios para la clasificación de información (que ha sido un proceso gradual y acumulativo) debería orientar las respuestas de los sujetos obligados, a efecto de que estas se ajustaran mejor a la normatividad y contribuyeran a que los usuarios presentaran recursos de revisión con menor frecuencia. Por el contrario, los recursos como porcentaje de las solicitudes han aumentado ligeramente, y 2010 (el último año para el que hay cifras consolidadas disponibles) registró el mayor porcentaje de solicitudes de las que se desprendió un recurso de revisión (6.7 por ciento). En la siguiente tabla se enlistan algunos de los recursos de revisión más destacados durante 2010 en los que el pleno del IFAI revocó o modificó la respuesta ofrecida originalmente por los sujetos obligados. Como se puede observar, en estos casos la solicitud hacía referencia a información socialmente útil.

Folio	Sujeto Obligado	Tema	Resolución
0089/10	COFETEL	Tarifas de interconexión	Revocación
5084/10	SEDENA	Nombres de militares sentenciados por delitos graves	Revocación
4146/10	IMSS	Contratos y autorizaciones para la operación de guarderías subrogadas	Modificación
2333/10	PROFEPA*	Documentación de empresas relativa al Programa Nacional de Auditoría Ambiental	Modificación
4813/10	CONAGUA	Plan de emergencias de ríos	Revocación

Fuente: IFAI. 2011. 8º Informe de labores al H. Congreso de la Unión.

\* Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

En el corto plazo la práctica de ocultar información, que no cumple con los criterios establecidos para ser clasificada como reservada o confidencial, contribuye a evitar el costo político que implicaría la divulgación de información que evidencia un mal desempeño de autoridades específicas. Sin embargo, la divulgación sistemática de información confiable contribuiría en el largo plazo a establecer una relación de mayor confianza y coordinación entre el Ejecutivo y actores estratégicos e incentivaría un mejor desempeño por parte de toda la administración pública federal (que ya no tendría la tentación de solapar resultados insatisfactorios confiando en su capacidad para ocultar la información correspondiente), además de contribuir a la operación eficiente de los mercados y a que los ciudadanos mitiguen riesgos, en el caso de la información socialmente útil.

## La política de transparencia focalizada de la administración pública federal

Como parte del Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2008-2012, el gobierno federal impulsó la implementación de una política de transparencia focalizada. Esta política representa un paso adelante en el ámbito de la transparencia. Mientras la LFTAIPG tiene el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información del gobierno, principalmente como un mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción, la política de transparencia focalizada tiene el objetivo explícito de propiciar la difusión proactiva de información socialmente útil.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) —la dependencia responsable de coordinar esta iniciativa— se ha enfocado en dar seguimiento a la habilitación de “micrositios” de transparencia focalizada dentro de los portales de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Para 2012, prácticamente todas las dependencias y entidades se han habilitado dichos micrositios. Sin embargo, la política de transparencia focalizada coordinada por SFP ha tenido un alcance limitado, y los micrositios de transparencia focalizada no se han consolidado como un medio de consulta masiva de información socialmente útil. La SFP no

publica cifras sobre el número de consultas a los microsítios de transparencia focalizada. Sin embargo, la utilización de información por medio de los periodistas puede utilizarse como un indicador de su grado de consulta por parte de la población. En búsquedas sistemáticas realizadas el 25 de julio de 2012 no se identificaron notas periodísticas alusivas a los microsítios de transparencia focalizada publicadas durante el mes previo. En contraste, se identificaron cuatro notas alusivas a los POT.<sup>2</sup> Los siguientes son los principales factores que explican el limitado impacto de la política de transparencia focalizada impulsada por SFP:

1. Como se mencionó en la sección anterior, el gobierno federal ha optado por reservar —en muchos casos contraviniendo criterios y resoluciones del IFAI— algunos de los rubros de información que tienen mayor relevancia para los ciudadanos. Si dicha información se hiciera pública, las dependencias y entidades podrían incorporarla a sus microsítios.
2. La SFP ha expedido una serie de manuales y lineamientos para que las dependencias y entidades identifiquen información socialmente útil, e incluso se han establecido “rubros mínimos” de información a publicar. Esta “reglamentación” de la política de transparencia focalizada ha propiciado que los responsables de recopilar la información privilegien el mero cumplimiento con los lineamientos. Lo anterior, en detrimento de la generación y difusión de información que tenga un impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos, o de herramientas informáticas que propicien el uso de la información.
3. Las dependencias y entidades ya difundían información socialmente útil antes de que se estableciera que la SFP iniciara la política de transparencia focalizada. Sin embargo, en lugar de incorporar esta información a los microsítios, se ha optado por incentivar que las dependencias y entidades incluyan ahí información que no se difunde por otros medios. Como resultado de lo anterior, en la práctica,

.....  
<sup>2</sup> Estas notas se pueden consultar en los siguientes vínculos <http://bit.ly/N2QAtX>, <http://bit.ly/LLXUcK>, <http://bit.ly/LFXnxk>, y <http://bit.ly/NK17Ln>.

## LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA: AVANCES Y RESISTENCIAS EL CASO DE MÉXICO

los microsítios de transparencia focalizada constituyen espacios para la difusión de información “residual” (aquella que no resulta pertinente difundir por otros medios), y que tiende a tener una relevancia limitada para los usuarios.

4. Por la naturaleza de sus actividades, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) genera un alto volumen de información socialmente útil, y adicionalmente tiene la capacidad para contribuir al desarrollo de herramientas informáticas para la difusión de información. Sin embargo, el INEGI ha permanecido al margen de la política de transparencia de la APF.
5. No se ha articulado a la política de transparencia focalizada la información que se genera como resultado de la expedición de normas oficiales mexicanas (NOM), en concreto de las “Normas de Información Comercial”. Estas normas tienen por objetivo que los consumidores tengan acceso a información sobre las características, naturaleza, cantidades, advertencias y otros elementos de los productos (es decir, que informen sus decisiones de compra). Dichas normas son de aplicación nacional y obligatoria, y constituyen el principal mecanismo por medio del cual el Estado mexicano actualmente impulsa la generación de información socialmente útil.
6. Al no difundir cifras sobre el número de consultas a los microsítios de transparencia focalizada, los ciudadanos no conocen el impacto que tiene esta política, y las dependencias y entidades no tienen incentivos para difundir información relevante.
7. Entre las dos instituciones que podrían impulsar de forma más activa la implementación de esta política (el IFAI y la SFP) ha predominado la competencia sobre la construcción de sinergias. En concreto, las solicitudes de información y los recursos de revisión (que contienen algunos de los temas de mayor relevancia), no se han incorporado de forma sistemática como insumos para identificar la información que se incluye en los microsítios de transparencia focalizada.



## Conclusión

Los instrumentos previstos en la LFTAIPG constituyen el principal mecanismo por medio del cual actualmente se difunde la información socialmente útil en poder de la administración pública federal. Sin embargo, las resistencias institucionales a la publicación de información políticamente sensible —y el carácter “residual” de la información que se publica por medio de los micrositijs de transparencia focalizada— han propiciado que el gobierno federal no haya consolidado una política articulada de difusión proactiva de dicha información.

Considerando lo anterior, es necesario que la política de transparencia focalizada en la administración pública se enfoque en identificar la información socialmente útil en poder de las dependencias y entidades. Dicho ejercicio necesariamente debe tomar en consideración las solicitudes de información que presentan los ciudadanos (las cuales, por su carácter masivo, constituyen un excelente parámetro para identificar las principales demandas de información). Asimismo, es necesaria una participación más activa de los organismos que tienen más capacidad para procesar datos, y desarrollar herramientas informáticas que permitan que los ciudadanos utilicen la información de forma más intensiva. Finalmente, es necesario establecer mecanismos institucionales para superar las resistencias a la publicación de información políticamente sensible.