

INTRODUCCIÓN

Ángel Trinidad Zaldívar*
Juan Cristóbal Cruz Revueltas**

Hace poco más de una década, el 25 de mayo de 2001, se publicaba en algunos diarios la “Declaración de Oaxaca” que enmarcaba la discusión relativa a la necesidad de la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública a través de un decálogo que se convirtió en el piso mínimo y el referente básico para la posible aprobación de una Ley de Transparencia. Si bien es cierto que a diez años de distancia no se ha alcanzado la meta, también lo es que hoy en día ya no se discute si la información que el gobierno produce y resguarda es pública o privada; ahora se discute cuándo y cómo debe hacerse pública. Igualmente es palpable un crecimiento sostenido de solicitudes de acceso a información pública, que han pasado de 24,097 en 2003 (cifra acumulada entre junio y diciembre de ese año) a 122,138 en 2010; así como se puede constatar que hoy el solicitante busca con más frecuencia información puntual. Estas evidencias llevan a replantearnos la política pública de transparencia con el fin de acercarla a las nuevas exigencias. Como afirma John Dewey, las políticas públicas son “hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en marcha”¹

Bajo esa orientación pragmática que invita a un constante trabajo de evaluación, corrección y perfeccionamiento de las políticas públicas, una “ingeniería social de paso a paso” como la

* Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

** Profesor Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

¹ Dewey, John, *The Public and Its Problems*, The Swallow Press, Chicago, 1954 (1927) pp. 202-203.

denomina Karl Popper², en Transparencia focalizada, ejercicio del derecho a la información pública en México se reúne un grupo de distinguidos especialistas con el fin de discutir un tema actual y urgente para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública: las políticas de transparencia focalizada. Ante la imposibilidad de hacer un recorrido exhaustivo, pero con la esperanza de ofrecer una primera herramienta que sirva de detonador para futuros trabajos en la materia, nos hemos centrado en algunos de los ámbitos que consideramos más relevantes en la configuración de una nueva agenda de políticas de transparencia que permitan ir más allá de la mera apertura de la información gubernamental en la que nos encontramos hoy en día.

Transparencia focalizada ¿por qué? ¿para qué? Como su nombre lo indica, el interés de las políticas de transparencia focalizada estriba en su capacidad para generar información por áreas o rubros específicos.³ Su principal objetivo es producir información que si bien puede servir a enriquecer el debate público, sobre todo está destinada a beneficiar las tomas de decisión que día a día deben efectuar los individuos, tanto en su condición de ciudadanos y servidores públicos como en su calidad de consumidores de bienes y servicios. Es importante subrayar que un requisito deseable y necesario para cumplir el propósito de la transparencia focalizada es el de someter la información generada a parámetros estandarizables. Sólo satisfecha esta condición se puede producir información susceptible de ser cuantificada, analizada y comparada; la información individual sólo será traducible en conocimiento si se le recaba y se le reúne bajo categorías (generales). Que la información deje de ser una simple acumulación de datos –difícilmente descifrables– y que se le transforme en conocimiento son las dos condiciones indispensables que deben ser reunidas para que ella pueda ser un instrumento realmente útil y de interés para un público amplio.

Con estos parámetros de generación de información, que a su vez posibilita la producción de mayor conocimiento, se gana legitimidad democrática cuando se trata de evaluar la acción de las

² Miller, David, *Popper escritos selectos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 323.

³ La obra de referencia sobre el tema es, sin duda, la de Archon Fung, Mary Graham y David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007.

autoridades administrativas; también los ciudadanos, en su papel de consumidores de servicios -públicos y privados- pueden optimizar la calidad de sus decisiones y, por ende, reducir riesgos y costos, y conseguir soluciones más acertadas ante problemas específicos.⁴ Además, gracias al desarrollo de soportes electrónicos, interactivos, como la Internet, las políticas de transparencia focalizada abren la posibilidad de crear una dinámica virtuosa en la que la generación de información pública incida y haga más eficiente la relación (de ida y vuelta) entre el sector público y el privado. Bajo estas premisas, las políticas de transparencia focalizada deben facilitar la rendición de cuentas, así como favorecer la deliberación pública y auspiciar un debate político menos confuso e ideologizado, dado que sus objetivos se encaminan a la resolución de problemas concretos.

No podemos ignorar que el tema que nos ocupa aquí es reciente, aún en proceso de desarrollo y, por su naturaleza, también es complejo. Es fácil entender por qué: quien incursione en el estudio y el diseño de políticas de transparencia focalizada no sólo deberá tomar en cuenta los requisitos administrativos y normativos generales, muchos de ellos relativamente nuevos, también tendrá que considerar cada ámbito particular y deberá adoptar un acercamiento preciso, según el tipo de información que se pretenda generar.

Un primer ejercicio para responder a este desafío nos lo ofrece el estudio de Leonardo Curzio quien efectúa el cruce, a primera vista difícil de realizar pero inevitable en democracia, entre las políticas de transparencia y las políticas de seguridad nacional. Todo ello en un contexto de fuerte transformación del marco conceptual en el que —como indica el autor— la seguridad nacional ya no se reduce a sus funciones clásicas, como lo son las fuerzas armadas y el orden público, sino que se le considera ahora desde un marco de corte

⁴ Es advertible que de esta forma las políticas de transparencia focalizada permiten compensar en cierto grado el desequilibrio que Anthony Downs observa —en su texto clásico, *Teoría económica de la acción política en una democracia*— entre el interés y el conocimiento específico que poseen los productores y el interés y el conocimiento difuso que padecen los consumidores. A falta de organización y apoyo institucional, el costo de la información para los consumidores, en tanto individuos dispersos, es demasiado alto en relación a sus posibles beneficios. Todo ello redundante, de acuerdo con Downs, en un “sesgo ‘anticonsumidores’” por parte del gobierno, ya que los productores saben con precisión lo que quieren y pueden presionar al gobierno a su favor, en tanto que los consumidores no están en condiciones de saber lo que más les conviene. Véase Downs, Anthony, “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, *The Journal of Political Economy*, vol. 65, núm. 2, Chicago, 1957, p. 149.

democrático más amplio, que bien puede llevar a incluir, bajo este concepto más extenso, áreas tan diversas como la económica, la social o la política. Este cambio conceptual tiene lugar en un nuevo contexto internacional en el cual las políticas de seguridad nacional se han endurecido bajo la justificación de la lucha contra el terrorismo y, podemos agregar, de la lucha contra el narcotráfico. A la luz de estas transformaciones empíricas y conceptuales, Leonardo Curzio analiza y discute “la tensión entre valores” o, si se prefiere, el difícil pero necesario equilibrio entre las restricciones necesarias para asegurar la eficacia y la reducción de amenazas que debe caracterizar la acción protectora del Estado en materia de seguridad nacional y el cumplimiento con esas condiciones inherentes a un Estado democrático como lo son el respeto del principio de máxima publicidad y la obligación de rendición de cuentas.

El estudio realizado por la empresa Investigación y Desarrollo, Indexa de México, S.C. a cargo de Alfonso Hernández Valdez se ocupa de la evaluación del derecho a la información en materia de seguridad pública a través de su impacto y de sus efectos; considera que la información sirve tanto para disminuir la corrupción, como para conocer y entender mejor, incluso en el ámbito de la seguridad pública, la acción del gobierno. Enfatiza que antes que debilitar las políticas de seguridad, la información y las políticas de transparencia sirven para delinear con claridad la información en una materia que por su naturaleza debe ser pública. Más aún, las políticas de transparencia permiten producir información socialmente relevante y, gracias al arsenal relativamente reciente de normas en la materia, se han generado estadísticas que nutren un debate público más informado y actualizado. A fin de cuentas, el contar con más información y mayor conocimiento no puede sino incidir favorablemente en el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad y en proporcionar un mayor sustento a la gobernabilidad democrática.

El estudio de Ana Laura Magaloni ilustra con agudeza algunas de nuestras consideraciones iniciales pues parte de la paradójica constatación que la mayor visibilidad en el espacio público que tienen hoy en día los temas de seguridad pública no se traduce necesariamente en una mayor transparencia ni en una mejor rendición de cuentas sobre el tema. Peor aún, más que incrementar el conocimiento social sobre los problemas de la seguridad pública,

su intenso impacto actual en los medios masivos de comunicación, oscurece su justa comprensión y dificultan su resolución. Magaloni sostiene que es necesario definir con precisión las categorías que limitan el alcance de la información reservada; y agrega que los contenidos pertenecientes a ciertos tipos o géneros de información –como la estadística, la institucional– deben ser considerados preponderantemente como información pública. Magaloni subraya que se alcanzará un paso significativo en la implementación de políticas de transparencia focalizada en esta materia cuando se establezcan criterios que permitan evaluar sin distorsiones el verdadero impacto de las políticas públicas y que, asimismo, faciliten la sistematización de la información y la publicidad de sus aspectos más relevantes.

Una de las áreas con mayor crecimiento, sometida en nuestros días a una fuerte mutación tecnológica y que, por si fuera poco, con un gran impacto en el desarrollo educativo y económico (además de su cada vez mayor importancia política), es la de las comunicaciones. Tras hacer una revisión del marco normativo en la materia, Irene Levy aboga por una mejor regulación e integración de las políticas de transparencia focalizada tanto en la legislación general como en la específica que rigen en la materia. También subraya que la transparencia focalizada en el ámbito de las comunicaciones debe entenderse como una herramienta de bienestar económico y social antes que como un medio de lucha contra la corrupción.

En lo que se refiere a la no menos importante materia de educación pública, Adriana Plasencia enfatiza el hecho que la educación es el segundo sector con mayor cantidad de solicitudes de información y que, por su tamaño y naturaleza (250 mil escuelas, con 35 millones de alumnos y el mayor sindicato de América Latina), es también un sector particularmente complejo. La autora apunta que las políticas de transparencia deberán incidir en la eliminación de obstáculos en los flujos de la información en el sector y se deberá apuntalar la transparencia focalizada como una estrategia que permita contar con información precisa y oportuna que a su vez alerte y oriente a estudiantes, padres, maestros, así como a los investigadores de la educación y a las propias autoridades educativas, ofreciéndoles hojas de ruta para tomar las mejores decisiones en el ámbito de la educación. Como el lector sabe, las orientaciones en ambos casos (telecomunicación y educación) y las

políticas públicas que se implementen en estos campos en los próximos años serán decisivas para el desarrollo de nuestro país a mediano y a largo plazo. En el caso de la educación, se espera que las políticas públicas –entre ellas, naturalmente, las de transparencia focalizada– permitan superar el rezago que en nuestro país se manifiesta constantemente a través de las evaluaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El texto del Dr. Juan Luis González A. Carrancá, no se ocupa de las políticas de transparencia focalizada; en cambio, revisa ampliamente –con herramientas de derecho comparado– los ordenamientos y los procedimientos en materia de transparencia en el ámbito judicial, tanto en el orden federal como en el local (caso del Distrito Federal). Confirma el valor central que tiene el derecho a la información para la democracia: sólo con información cuantitativa y cualitativamente aceptable es posible la existencia de una ciudadanía participativa y resuelta en la vigilancia de la gestión pública en materia judicial. Desde su perspectiva como investigador y como magistrado, observa que la ley restringe la apertura de la información en los casos que determina como “información reservada” en materia judicial. Un ejemplo es el de los expedientes judiciales (Artículo 14, LFTAIPG). No toda la información producida por los tribunales puede estar abierta al público, ya que en ciertos casos justificados se debe limitar con el fin de evitar un daño potencial; en consecuencia se dan ocasiones en que hay que garantizar la seguridad pública o la privacidad de los individuos. Al ser protectoras de derechos y de intereses jurídicos de primer orden, este tipo de restricciones no deben verse como contrarias al derecho de acceso a la información.

A manera de síntesis podemos decir que con la transparencia focalizada se busca generar información sobre prácticas específicas con el fin de hacer posible la evaluación comparativa sobre servicios o productos. Para ello se requiere, por principio, de la decisión de los principales actores para conformar, al menos en cada sector relevante, patrones de recolección de datos que permitan unificar criterios y generar información general y significativa sobre objetivos definidos⁵. La credibilidad de este dispositivo debe ser evaluada

⁵ Como lo defiende la teoría de la decisión los marcos de elección son determinantes, se puede llevar a que la gente confunda las causas con los signos o efectos de una cosa. Ver Alban Alban Bouvier, “Quelques questions posées au programme de sociologie cognitive”, *Labyrinthe*, núm. 20, p. 136.

por medio de su impacto efectivo en las decisiones de los usuarios. A fin de cuentas, la transparencia focalizada debe funcionar como un dispositivo que hace visibles los problemas, permite mejorar el desempeño y reducir los riesgos. Además tiene como efecto positivo que al generar información sintetizada y accesible se favorece la reducción de las disimetrías y por ende se disminuye la inequidad entre aquellos que disponen de un acceso a una abundante y calificada información y quienes sencillamente no lo tienen.

Sirvan estas líneas como invitación al lector para sumergirse en un tema que, al tener como objetivo el reducir la opacidad de ciertas prácticas y servicios, así como de sus consecuencias, debe impactar positivamente en la calidad y eficiencia de nuestra democracia. En este sentido, los ensayos contenidos en Transparencia Focalizada, ejercicio del derecho a la información pública en México, conforman un primer impulso para detonar un debate que es necesario para el desarrollo en nuestro país de las políticas de transparencia.