

Transparencia

A 20 AÑOS DE LA PRIMERA LEY

COORDINADORA

LAURA LIZETTE ENRÍQUEZ RODRÍGUEZ



TRANSPARENCIA
A 20 AÑOS DE LA PRIMERA LEY

TRANSPARENCIA A 20 AÑOS DE LA PRIMERA LEY

COORDINADORA
LAURA LIZETTE ENRÍQUEZ RODRÍGUEZ



Primera edición: 2022

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito de los titulares de los derechos correspondientes.

Contenido

PRESENTACIÓN.....	IX
La transparencia en los debates presidenciales en México (1994-2018) Rigoberto Silva Robles	1
20 años de la política de transparencia: Avances y retos.....	19
Iván Arrazola Cortés	
Calidad democrática, gobernanza y subjetividad política en México a 20 años de la primera ley de transparencia.....	31
Francisco Javier Lozano Martínez	
Más allá del acceso a la información: Los avances y retos que han dejado las reformas a veinte años de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental.....	49
Marisol Maldonado Romero	
Antecedentes de la Ley General de Archivos y la transparencia en México.....	63
Magdiel Gómez Muñiz	
20 años de Transparencia y Archivos: El cauce institucional.....	79
José Antonio Ramírez Deleón	
A 20 años de Transparencia en el País ¿Sirve de algo el Derecho de Acceso a la Información?.....	89
María Luisa Jiménez Paoletti	
El derecho a la protección de datos personales como complemento en la evolución de las leyes de la transparencia.....	99
Esther Elizabeth Albarrán Martínez	
Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: Historia, contexto y perspectivas.....	109
Gabriel Torres Espinoza	

Presentación

Hace poco más de veinte años era inimaginable para las personas conocer la información generada por las instituciones públicas; conocer los gastos y las decisiones que los gobiernos tomaban era simplemente algo a lo que no estábamos acostumbrados, a pesar de que, desde 1977 nuestra Carta Magna ya reconocía la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información.

Fue entonces, en 2002, con el surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que el acceso a la información se convirtió en un derecho tangible, para dar comienzo a un recorrido por la rendición de cuentas a nivel federal, para poco a poco acentuarse en las distintas entidades federativas y también en los municipios. De alguna suerte, es un derecho que se encuentra hoy en evolución constante; cambiando la forma y la relación entre los ciudadanos, las instituciones, la información y el poder.

Pero la primera Ley de Transparencia delineó las bases de la publicidad de la información, colocando a los archivos gubernamentales en el centro de discusión y de la apertura de las instituciones, además de que fue la base para vislumbrar los inicios del reconocimiento y la regulación de la privacidad, al colocar la protección de los datos personales como la otra moneda de la transparencia, el complemento perfecto que paulatinamente gozó de su propio reconocimiento constitucional y, posteriormente, su legislación específica.

En este contexto, en el presente documento el lector podrá encontrar los antecedentes que dieron paso a la existencia de las normas en materia de transparencia, es decir, desde su inclusión en la narrativa de los candidatos presidenciales, y pasar por el impulso explosivo de la sociedad civil y el periodismo para catapultar este derecho humano, hasta la integración de los archivos como piedra angular de la rendición de cuentas, que hoy sabemos son la base para poder garantizar el derecho de acceso a la

información pública, ya que, sin estos, sería imposible plasmar y conservar la información generada por cualquier institución pública.

A veinte años de esta primera Ley, nuestro país es de las naciones mejor posicionadas al respecto; su diseño y la ingeniería institucional que se creó, a la vez que evolucionó el entorno de este derecho humano de los mexicanos, ha sido una aportación ejemplar para cualquier país democrático que desea empoderar a su ciudadanía.

Los textos de esta edición nos adentran en conversatorios abiertos y que se construyen a partir de la perspectiva de la evolución de la transparencia en México durante estos primeros 20 años; pues confirman que la transparencia es fundamental para el desarrollo de las sociedades democráticas.

Si bien 2002 está situado como el año donde la transparencia se vuelve una realidad constitucional en nuestro país, probablemente 2022 será recordado por la historia como el momento en el cual el mundo cambió tan radicalmente, que obligó al *statu quo* a una revolución sin precedentes en el desarrollo, aplicación y uso de la tecnología. Un escenario que catapultó el consumo de información y el uso de datos personales sin precedentes. Por lo que este libro conmemora dos décadas de este derecho, exponiendo textos nuevos, frescos, que se adentran y provocan breves reflexiones de todo lo que ha acontecido para llegar a celebrar 20 años.

Finalmente, la Asociación Civil que conformamos, que se creó en 2008 por un conjunto de profesionistas provenientes de diferentes disciplinas interesados en el análisis y el diseño de las políticas públicas en materia de rendición de cuentas, es producto y testigo fehaciente de una iniciativa ciudadana motivada por la primera ley de transparencia que, cabe mencionar, inició a semilla de alumnos, profesores y colaboradores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), de la Universidad Iberoamericana (Ibero), y de Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Tec. de Monterrey), entre algunas otras universidades, como una red de

pensadores que promueve a la transparencia como futuro y oportunidad plena para las generaciones presentes y venideras. Como Integridad Ciudadana, A.C., hoy somos ya una raíz que germina en el INFOCDMX, de la mano de la Universidad de Guadalajara.

INTEGRIDAD CIUDADANA, A.C.

<https://www.integridadciudadana.org.mx/>

La transparencia en los debates presidenciales en México (1994-2018)

Rigoberto Silva Robles¹

Resumen: Este ensayo tiene como propósito observar el uso de los términos “transparencia”, “rendición de cuentas” y “corrupción” en los debates entre candidatos a la presidencia en México. Para hacerlo, se hace una introducción teórica básica, y posteriormente se analiza cada debate con una doble estrategia: primero, la valoración de la magnitud de las menciones y, segundo, la valoración de las expresiones contextuales donde se incluyen el término “transparencia” por parte de los candidatos que resultaron ganadores de las contiendas electorales. Se incluye además un breve contexto sobre distintos hechos ocurridos en el año en que se efectuaron los debates.

Palabras clave: Transparencia, debate, discurso, corrupción, rendición de cuentas.

I. INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia. Con 64 artículos, esta permitió dar a México un salto casi tan importante como el de la alternancia que llegó a nuestro país derivado de las elecciones del 2 de julio del año 2000. Junto con ella, nace el IFAI. Con lo que se

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara. Integrante del Cuerpo Académico UDG-CA-1098 Democracia: Gobierno Abierto; Participación Ciudadana; Rendición de Cuentas y Derecho a la Privacidad e Intimidad. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7534-6530> Colaborador de Integridad Ciudadana, A.C., correo electrónico rigoberto.silva@academicos.udg.mx

abrió una línea sostenida de desarrollo, que pasó por la adhesión a la Alianza por el Gobierno Abierto, la evolución al INAI y, después de casi 13 años, el 4 de mayo de 2015, a la publicación en su sustitución de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero esta vez, con 216 artículos, misma que hasta el día de hoy se encuentra vigente.

En este marco histórico, a 20 años de la publicación de la primera ley en materia de transparencia en México, es que este texto explora el modo en el que se ha abordado el término en los diez debates de los candidatos a la presidencia de México efectuados entre 1994 y 2018. ¿Es posible encontrar en esos debates representaciones importantes en la materia?, ¿de qué manera, en qué momento y en qué magnitud hablaron de transparencia los candidatos a la presidencia de México?

Antes de entrar en materia, conviene hacer las siguientes aclaraciones. En primer lugar, sobre el objeto de estudio: el discurso en los debates entre candidatos a la presidencia de México. Nos obliga entonces a distinguir entre el discurso y el espacio en el que éste es generado, a saber, los debates en cuestión.

Por discurso político, se puede entender aquí junto con Fabbri y Marcarino, “un discurso de campo, destinado a llamar y a responder, a disuadir y a convencer; un discurso de hombres para transformar hombres y relaciones entre los hombres, no sólo un medio para reproducir lo real.² El discurso político, en ese sentido, se manifiesta en el momento en que la disputa por el poder público lleva al emisor a ser consciente del receptor, y pretende así ganarse su confianza, además de buscar su adhesión política o cambio de opinión.³ Desde esta perspectiva, Charaudeau lo señala bastante bien:

² P. Fabbri y A. Marcarino, (2020), “El discurso político” *DeSignis*, p 25. https://ddd.uab.cat/pub/designis/designis_a2020n33/designis_a2020n33p23.pdf

³ S. Reyes Cala, (2019), “Emoción y razón en la construcción del discurso político: el caso de la proclamación de la no reconocida República Catalana en octubre de 2017”, *Estudios de Lingüística Del Español*, pp. 95-115. https://ddd.uab.cat/pub/elies/elies_a2019v40/elies_a2019v40p95.pdf

El discurso político tiene como meta incitar a pensar y a actuar más que la intención de demostrar. No se trata de establecer una verdad por la razón, independientemente de las opiniones, sino de intentar transformar (o fortalecer) opiniones marcadas de emoción. La puesta en escena del discurso político oscila entre la razón y la pasión, mezclando logos, ethos y pathos para intentar responder a la pregunta que se supone se formula el ciudadano “¿Qué me impulsa a adherirme a tal o cual valor?”⁴

Podemos también considerar al debate como un “momento político”, noción que “polemiza con la idea de un tiempo lineal y postula, en cambio, una temporalidad escandida por puntos que redefinen los vínculos sociales y políticos, en particular, aquellos ligados a los colectivos de identificación” (Qués, 2020, p. 169).⁵

Dicho momento político en tanto tipo de interacción altamente mediatizada que permite aumentar la intensidad en la disputa por el poder en un proceso electoral y, en muchos sentidos, aumentar también el interés de los votantes en ello.⁶

⁴ P. Charaudeau, (2009), “La argumentación persuasiva. El ejemplo del discurso político”, en *Haciendo discurso. Homenaje a Adriana Bolívar*, p. 293. https://www.patrick-charaudeau.com/IMG/pdf/2009_d_Argum-_y_persuasio_Hom_Bolivar_.pdf

⁵ M. E. Qués, (2020) “Narración y argumentación en el discurso político argentino actual”, en *DeSignis 33. Intersecciones en el Discurso Político*, p. 169. https://ddd.uab.cat/pub/designis/designis_a2020n33/designis_a2020n33p167.pdf

⁶ E. Alcaide, (2008), “Interjección y (des)cortesía: estudio sobre debates televisivos en España”, *Oralia*, 11, pp. 229-254. <https://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=1f706727-f5a6-498e-8d10-29f3e1ada3f2%40sdc-v-sessmgr06&bdata=jmxhbm9c9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbG12ZQ%3D%3D#db=a9h&AN=35974550>. M. Echeverría-Victoria y B. Chong-López, (2013). “Debates presidenciales y calidad de la democracia. Análisis empírico normativo de los debates mexicanos de 2012”, *Palabra Clave*, 16, pp. 341-365. <https://web-b-ebscohost-com.wdg.biblio.udg.mx:8443/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=34d062c2-b11f-4af6-b17c-016266d989a3%40sessionmgr120>. Drew y Weaver en M. Echeverría, (2008), “Debates presidenciales y democracia en México. Desempeño de los candidatos en los debates presidenciales de 2006”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50, pp. 33-49. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.202.42598>. N. Téllez, C. Muñizy J. Ramírez, (2010), “Función discursiva en los debates televisados. Un estudio

En síntesis, la idea de transparencia en el discurso político que se produce en el contexto de un debate, donde los actores son candidatos al cargo de responsabilidad pública más importante, es de lo que se hablará aquí.

En segundo lugar, sobre la forma en la que se abordará, cabe señalar que se rescataron los 10 videos de los debates de los candidatos presidenciales a la presidencia de México, mismos que fueron transcritos, y que están distribuidos de la siguiente manera: 1 en 1994; 2 en 2000; 2 en 2006; 2 en 2012; y 3 en 2018.

Una vez transcritos, fueron cargados en el programa Atlas.Ti, y se realizó la siguiente codificación que se muestra en la Tabla 2. Es importante señalar también lo siguiente: primero, que se distinguió la participación de cada candidato añadiendo el año en que se realizó la jornada electoral, asunto que es especialmente importante para los candidatos Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano⁷ y Andrés Manuel López Obrador, que fueron candidatos en tres ocasiones cada uno; segundo, que con respecto a el término “transparencia”, “rendición de cuentas” y “corrupción”, el código fue registrado utilizando herramientas de búsqueda del término y codificación, sin incluir terminaciones inflexivas⁸ (ver Tabla 1); tercero, que la unidad para la codificación de los candidatos fue la intervención, y se realizó de manera manual revisando cada transcripción de los 10 debates presidenciales.

Por último, se presentarán los elementos rescatados con dicha estrategia metodológica, y se relacionarán al final para presentar las conclusiones.

transcultural de los debates políticos en México, España y Estados Unidos”, *Palabra Clave*, 13, pp. 51-270. <http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/1763/2297>.

⁷ La primera vez que fue candidato a la presidencia de México fue en 1988. Posteriormente, sería candidato al mismo cargo en los años 1994 y 2000.

⁸ Esto significa que fueron considerados para este trabajo el término presente de forma expresa.

Tabla 1. Candidatos a la presidencia de México de 1994, 2000, 2006, 2012 y 2018 y claves construidas para AtlasTi

Códigos AtlasTi	Definición
1994 CCS	1994 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
1994 EZPL	1994 Ernesto Zedillo Ponce de León
2000 CCS	2000 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
2000 FLO	2000 Francisco Labastida Ochoa
2000 MCS	2000 Manuel Camacho Solís
2000 PML	2000 Porfirio Muñoz Ledo
2000 VFQ	2000 Vicente Fox Quezada
2006 AMLO	2006 Andrés Manuel López Obrador
2006 DPMC	2006 Dora Patricia Mercado Castro
2006 FCH	2006 Felipe Calderón Hinojosa
2006 RMP	2006 Roberto Madrazo Pintado
2006 RRCC	2006 Roberto Rafael Campa Cifrián
2012 AMLO	2012 Andrés Manuel López Obrador
2012 EPN	2012 Enrique Peña Nieto
2012 GRQT	2012 Gabriel Ricardo Quadri de la Torre
2012 JVM	2012 Josefina Vázquez Mota
2018 AMLO	2018 Andrés Manuel López Obrador
2018 JAMK	2018 José Antonio Meade Kuribreña
2018 JRC	2018 José Helidoro Rodríguez Calderón
2018 MZGC	2018 Margarita Ester Zavala Gómez el Campo
2018 RAC	2018 Ricardo Anaya Cortés
Transparencia [P01]	Transparencia
Corrupción [P02]	Corrupción
Rendición de Cuentas [P03]	Rendición de Cuentas

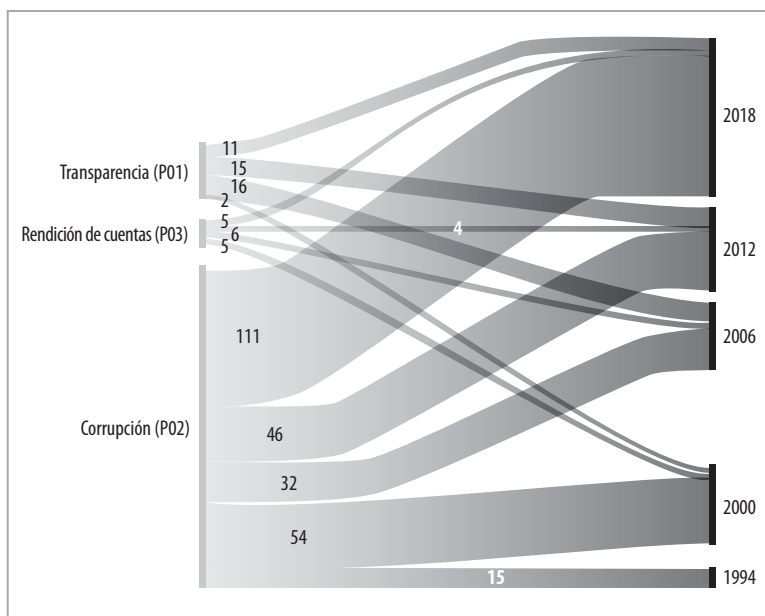
Fuente. Construcción propia.

II. LA TRANSPARENCIA EN LOS DEBATES 1994-2018

En este espacio se presentan los resultados de la exploración de la siguiente manera. Primero, la magnitud del uso de los términos “transparencia”, “rendición de cuentas” y “corrupción” por proceso electoral y por candidato. Posteriormente, se presenta el sentido del uso del término transparencia.

En cuanto a la magnitud del uso se destaca, primero, que el uso del término “transparencia” es significativamente menor a otros términos que se encuentran asociados con ella, como son “rendición de cuentas” y “corrupción”. De hecho, ésta última representa una magnitud significativamente más grande.

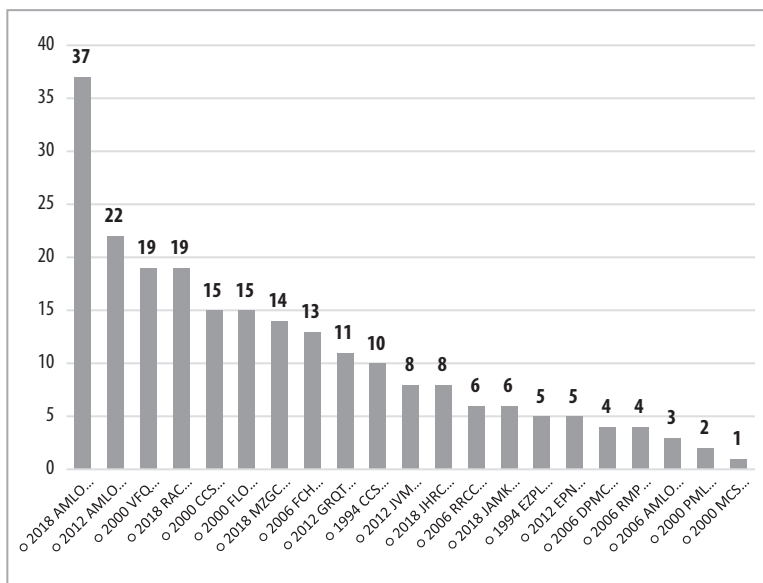
Gráfica 1. Diagrama de Sankey: número de menciones en los debates entre candidatos presidenciales por proceso electoral



Fuente: Elaboración propia.

Tenemos así que en el periodo comprendido entre 1994 a 2018, los candidatos utilizaron el término “corrupción” 227 veces, mientras que “transparencia” 43 veces, y “rendición de cuentas” 19 veces. En porcentaje, les corresponderían 78.55%, 14.88% y 6.57% respectivamente. En la Gráfica 1 puede apreciarse la proporción de dicha relación; en la Gráfica 2 puede apreciarse el número de veces en que se mencionó la palabra “corrupción” por candidato/proceso electoral; en la Tabla 2 se muestra la cantidad de menciones por proceso electoral y términos “transparencia”, “rendición de cuentas” y “corrupción” (co-ocurrencia); y en la Tabla 2 se desagrega por candidato.

Gráfica 2. Frecuencia de mención del término *corrupción* por candidato/proceso electoral



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Uso de los términos “transparencia”, “rendición de cuentas” y “corrupción” en los debates de candidatos a la presidencia de México por año de proceso electoral

Término / Año	1994	2000	2006	2012	2018	TOTALES
Transparencia [P01]	0	2	16	14	11	43
Corrupción [P02]	15	52	30	46	84	227
Rendición de Cuentas [P03]	0	5	6	3	5	19
TOTALES	15	59	52	63	100	
Las frecuencias absolutas de esta tabla consideran las mención literal del término, agregadas por año de la elección.						
Fuente. Elaboración propia.						

Tabla 3. Uso de los términos “transparencia”, “rendición de cuentas” y “corrupción” en los debates de candidatos a la presidencia de México por candidato/proceso electoral

	Transparencia [P01]	Rendición de Cuentas [P03]	Corrupción [P02]	Total Candidato(a)	Total por año de proceso electoral
1994 CCS Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	0	0	10	10	15
1994 EZPL Ernesto Zedillo Ponce de León	0	0	5	5	
2000 CCS Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	0	0	15	15	59
2000 FLO Francisco Labastida Ochoa	0	0	15	15	
2000 MCS Manuel Camacho Solís	0	3	1	4	
2000 PML Porfirio Muñoz Ledo	0	0	2	2	
2000 VFQ Vicente Fox Quezada	2	2	19	23	

	Transparencia [P01]	Rendición de Cuentas [P03]	Corrupción [P02]	Total Candidato(a)	Total por año de proceso electoral
2006 AMLO Andrés Manuel López Obrador	0	0	3	3	52
2006 DPMC Dora Patricia Mercado Castro	5	4	4	13	
2006 FCH Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	5	1	13	19	
2006 RMP Roberto Madrazo Pintado	2	0	4	6	
2006 RRCC Ricardo Rafael Campa Cifrián	4	1	6	11	
2012 AMLO Andrés Manuel López Obrador	0	0	22	22	63
2012 EPN Enrique Peña Nieto	5	1	5	11	
2012 GRQT Gabriel Ricardo Quadri de la Torre	1	0	11	12	
2012 JVM Josefina Vázquez Mota	8	2	8	18	
2018 AMLO Andrés Manuel López Obrador	2	0	37	39	100
2018 JAMK José Antonio Meade Kuribreña	3	4	6	13	
2018 JHRC Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	0	0	8	8	
2018 MZGC Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	5	1	14	20	
2018 RAC Ricardo Anaya Cortés	1	0	19	20	
Total	43	19	227	289	289

III. 1994: EL PRIMER DEBATE, SIN TRANSPARENCIA

El año de 1994 fue, sin duda alguna, un año convulso. Hasta el 12 de mayo de ese año, fecha en la que se efectúa el primer debate entre candidatos a la presidencia de la república en México, podemos recordar distintos hechos que sin duda alguna marcaron con mucho el contexto de dicho debate. Es así que podemos estar de acuerdo con el historiador Betancourt en lo siguiente: el ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levanta en armas en Chiapas; entra en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por México, Estados Unidos y Canadá; estalla un coche bomba en un centro comercial de la Ciudad de México; se forma el organismo Luz y Fuerza del Centro; el gobierno de Estados Unidos comienza a levantar el muro de acero en la frontera con México; muere asesinado Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República; México ingresa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); se excluye del entonces control de precios distintos productos como el frijol, la harina de trigo y el maíz —la leche y la tortilla siguen bajo control de precios—; comienza la vigencia de autonomía del Banco de México; se celebra el Día Mundial de la Libertad de Prensa por primera vez.⁹

Es así que en este contexto se realiza el debate entre tres candidatos a la presidencia de México el 12 de mayo de 1994: Diego Fernández de Cevallos Ramos, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Ernesto Zedillo Ponce de León.

En 1994, los términos “transparencia” y “rendición de cuentas” no fueron mencionado por ninguno de los candidatos. El término “corrupción” fue utilizado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y por Ernesto Zedillo Ponce de León. No fue utilizado, y parece relevante, por Diego Fernández de Cevallos, que en opinión de algunos, fue quien mostró un desempeño más destacado en el debate.

⁹ C. Betancourt Cid, (2012), *México contemporáneo. Cronología (1968-2000)*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM).



Posterior al debate, la historia registró en el mismo año lo siguiente: estalla un coche bomba en Zapopan, Jalisco; se libera del secuestro al banquero Alfredo Harp Helú y al empresario Ángel Losada Moreno; Girolamo Prigione confiesa a los hermanos Arellano Félix con respecto al asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo; Ernesto Zedillo se convierte en presidente de México; José Francisco Ruiz Massieu muere asesinado; el satélite Solidaridad II es puesto en órbita; se venden más de 250 empresas paraestatales; la Bolsa Mexicana de Valores cae de manera importante un día antes de la toma de posesión de Ernesto Zedillo como presidente de México.¹⁰

Es así que en el único debate entre candidatos a la presidencia de la república que se registró en el proceso electoral 1993-1994, no se mencionó ninguna vez la palabra transparencia. Sin embargo, sí la palabra corrupción.

IV. 2000: LA TRANSPARENCIA SURGE EN LA NARRATIVA

En el año 2000, antes de los debates presidenciales efectuados el 25 de abril y el 26 de mayo, México pasaba por algunos hechos como los siguientes la Universidad Nacional Autónoma de México pasaba por los problemas del paro de estudiantes; la muerte de Fernando Benítez, fundador de México en la cultura; el Partido Revolucionario Institucional solicita una sanción contra Vicente Fox Quezada, el candidato panista; se unen el Banco Bilbao

¹⁰ *Ibidem.*

Vizcaya, Probursa y Bancomer; se firma el tratado de libre comercio con la Unión Europea; entre otras cosas.¹¹

El 2000 también es el año en el que se comienzan a utilizar los términos “transparencia” y “rendición de cuentas” en dos y cinco ocasiones. El término “transparencia” fue utilizado solamente por el candidato Vicente Fox Quezada, quien ganaría la elección y firmaría la primera ley en la materia. El término “rendición de cuentas”, por su parte, fue utilizado también por Vicente Fox Quezada en dos ocasiones, y por el candidato Manuel Camacho Solís en tres ocasiones. El término “corrupción” fue utilizado por todos, pero destacan particularmente dos: Vicente Fox Quezada, que lo utilizó el mayor número de ocasiones —19 veces—, y Manuel Camacho Solís, que solamente utilizó el término una vez. En total, el término “corrupción” sería utilizado 52 veces.

Vicente Fox Quezada utilizaba así el término “transparencia” como una cualidad positiva a la cual aspirar:

El equilibrio de poderes es indispensable para acabar con el presidencialismo; pasar del presidencialismo a un verdadero federalismo; pasar de la onnipotencia de quien se sienta en los pinos a entregarle a la sociedad la capacidad de gobernar y de conducir este país; pasar de la corrupción a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Nosotros vamos a asegurar que el Poder Judicial rinda cuentas ante alguien, cuando menos que rinda un informe anual ante el Poder Legislativo y pueda así verificarse el avance de este Poder Judicial que también necesita correcciones y también necesita de limpieza y de transparencia.

Posterior a la realización de los debates, la historia registraría lo siguiente: el debate entre candidatos a la Jefatura del Distrito Federal, entre los que estaban Andrés Manuel López Obrador, Jesús Silva Herzog, Santiago Creel, Tere Vale y Alejandro Ordozica; se cierra el caso Juan Jesús Posadas Ocampo; Rosario Robles propone el aumento de causas para despenalizar el aborto; el satélite Solidaridad I sufre problemas y se comunica que está fuera de control; muere Carlos Enrique Castillo Peraza; México obtiene los mejores resultados en juegos olímpicos desde 1968, con una

¹¹ *Ibidem.*

medalla de oro, dos de plata y tres de bronce; Televisa difunde una llamada entre Raúl Salinas de Gortari y Adriana Salinas de Gortari; muere Fernando Gutiérrez Barrios.

V. 2006: LA TRANSPARENCIA EN EL DEBATE GANA UN TÍMIDO TERRENO

Antes de la realización de los debates, en México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) comienza la llamada “otra campaña”; el expresidente del gobierno español, José María Aznar, llama a votar a favor del candidato Felipe Calderón Hinojosa y habla de los peligros del populismo, en referencia al candidato Andrés Manuel López Obrador; se filtran algunas conversaciones telefónicas entre Mario Marín Torres, gobernador de Puebla, y Kamel Nacif, empresario, con respecto a la periodista Lydia Cacho y su detención; 65 mineros quedan atrapados en la mina Pasta de Conchos; se acusa a Napoleón Gómez Urrutia de defraudación; se aprobó la llamada Ley Televisa; Andrés Manuel López Obrador expresa el muy conocido “Cállese chachalaca”; se prohíbe al entonces presidente, Vicente Fox Quezada, que promueva su imagen personal; se hace público lo que se conoció del caso Hildebrando.

En este contexto es que se efectúan dos debates entre los candidatos a la presidencia de México: el primero el 25 de abril y el segundo, el 6 de junio. En el año 2006, el término “transparencia” fue utilizado en 16 ocasiones, “rendición de cuentas” en seis ocasiones, y “corrupción”, en treinta ocasiones. Destaca que el candidato Andrés Manuel López Obrador no haya utilizado el término “transparencia” ni “rendición de cuentas” —el término “corrupción” lo utilizaría en tres ocasiones—. Destaca también que el candidato que finalmente asumiría la presidencia de México, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, utilizó en el mayor número de ocasiones el término “transparencia” —junto con la candidata Dora Patricia Mercado Castro—. El entonces candidato se presentaba así mismo como la opción que garantizaba la transparencia —en tres ocasiones—; en una más hizo referencia a la organización Transparencia Internacional, para atacar al candidato Andrés

Manuel López Obrador; y, por último, en una propuesta de reforma constitucional:

Porque vamos a decidir el 2 de julio va a ser entre el empleo o la deuda, entre la estabilidad o las crisis económicas, entre la transparencia y las manos limpias o la corrupción, entre la unidad de los mexicanos o la división.

Yo voy a ser el presidente del empleo, de la estabilidad económica, de la transparencia y de la unidad entre los mexicanos

Yo te invito a que frente a quienes representan corrupción y violencia apoyes la opción de la legalidad, la transparencia y la paz.

Valdría la pena que el exjefe de gobierno nos explicará cómo logró que la Ciudad de México se convirtiera en la más insegura de todo el país y, al mismo tiempo, en la entidad con más corrupción en todo México, según Transparencia Internacional Capítulo México.

Y para ello propongo cinco grandes reformas: Primero, transparencia y absoluta rendición de cuentas, que voy a proponer que en la Constitución se establezca que toda la información en poder del gobierno no importa que sea municipal, estatal o federal, sea información pública, que tú puedas conocer.

Las elecciones, cuya diferencia oficial entre el primer y segundo lugar fue menor al 1%, produjo una serie de manifestaciones de Andrés Manuel López Obrador, que finalmente se declararía a sí mismo presidente legítimo.

VI. 2012: LA TRANSPARENCIA SE MANTIENE TÍMIDA EN EL DISCURSO

En el año 2012, Benedicto XVI visitaba México; muere el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado; Paul McCartney ofrece un concierto gratuito en el Zócalo de la Ciudad de México; Carlos Loret reconoce vía chat que el reportaje de la revista *Proceso* sobre la promoción de la imagen del candidato Enrique Peña Nieto era cercano a la precisión; el narcotraficante apodado “la Barbie” implica a García Luna y Felipe Calderón Hinojosa por recepción de pagos de la delincuencia organizada; Ciro Gómez Leyva y Héctor Aguilar Camín pronosticaban una ventaja de alrededor de 16 puntos porcentuales para Enrique Peña Nieto en la contienda electoral.

Con esa discusión pública y en el marco de los debates entre candidatos a la presidencia de Méxicio, el término “transparencia” se utilizaría en 14 ocasiones, mientras que rendición de cuentas solamente en tres ocasiones, y “corrupción” en 46 ocasiones. Destaca nuevamente que el candidato Andrés Manuel López Obrador no haya utilizado el término “transparencia” ni “rendición de cuentas”, aunque sí “corrupción” en 22 ocasiones. Quién utilizó más el término “transparencia”, fue la candidata Josefina Vázquez Mota, en ocho ocasiones; seguida por quien se convertiría en presidente de México, Enrique Peña Nieto, en cinco ocasiones. Para referirnos a quien finalmente ejerció el mandato presidencial, utilizó el término “transparencia” para destacar lo que consideró logros de su gobierno, ante un ataque de la candidata Josefina Vázquez Mota. En esa intervención, destaca la creación de un organismo autónomo en materia de transparencia en el Estado de México, la respectiva reforma constitucional y las evaluaciones en transparencia. Prometió un gobierno de mayor transparencia y una Comisión Nacional Anticorrupción. Veamos:

Josefina, tendría yo que decirle que el indicador que usted señala de transparencia mexicana seguramente sus asesores no le informaron bien, no solo mide la gestión de gobierno, donde el Estado de México fue uno de lo mejor evaluados y calificados, y donde dio pasos importantes en materia de transparencia, creamos lo que no ocurrió en otras partes, un organismo autónomo, para la transparencia en el Estado de México, hicimos reforma constitucional para este propósito y así hemos sido evaluados en esta materia,

Segundo, el lograr un Gobierno de mayor transparencia y rendición de cuentas propongo para ello la participación de la ciudadanía para que a través de tres mecanismos podamos lograr el combate a la corrupción. Una Comisión Nacional Anticorrupción formada por ciudadanos, que puedan conocer las denuncias de actos de corrupción en los tres niveles de Gobierno, establecer un Sistema Nacional de fiscalización.

Que la propuesta que he hecho de tener congresos más eficientes, el tener rendición y transparencia en los gobiernos democráticos que hoy exige la sociedad, agregaría la participación ciudadana, porque todos estos modelos y todos estos instrumentos son para que a través de la participación ciudadana logremos ese gobierno eficaz que demanda la sociedad.

Posterior al debate, México ganaría el oro olímpico de fútbol; se inaugura la línea 12 del metro en la Ciudad de México; toma fuerza el movimiento #Yosoy132, mismo que inició durante el proceso electoral; muere Carlos Fuentes; muere Chavela Vargas.

VII. 2018: CORTE DE CAJA

En el año 2018, se llevaron a cabo tres debates entre los candidatos a la presidencia de México: 22 de abril, 20 de mayo y 12 de junio. En dichos debates, el término “transparencia” fue utilizado en 11 ocasiones, mientras que “rendición de cuentas” en cinco ocasiones, y “corrupción” en 84 ocasiones. En los debates presidenciales, quién más utilizó el término “transparencia” fue la candidata independiente, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, misma que es al momento esposa del expresidente Felipe Calderón Fournier, en cinco ocasiones; seguida de José Antonio Meade Kuribreña en tres ocasiones. Destaca nuevamente quien se convertiría en presidente de México, Andrés Manuel López Obrador: utilizó el término “transparencia” en dos ocasiones, mismas que contrastan ya que en los debates de los procesos electorales de 2006 y 2012 no utilizó el término; fue el candidato que más utilizó el término “corrupción”, en 37 ocasiones, y no utilizó el término “rendición de cuentas”. Con respecto al término “transparencia”, lo utilizó para referirse al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de manera crítica, reprobando su desempeño en el caso Odebrecht, de la siguiente manera:

Se creó por ejemplo el Instituto de la Transparencia, hablando del caso de Odebrecht, saben ustedes qué resolvieron en el Instituto de la Transparencia, mantener en secreto la investigación de Odebrecht, entonces sí queremos un fiscal independiente, no nombrado por el Presidente, por el Congreso, pero a propuesta como lo establece la ley del Presidente, con la presentación de una terna de gente honorable, de inobjetable honestidad, porque lo más importante en este país es acabar este [...]

El año cierra con la liberación de Elba Esther Gordillo Morales; el juicio de Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”; mueren en

accidente el exgobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, y la gobernadora, su esposa, Martha Erika Alonso, quien había durado solamente algunos días en el cargo; muere Fernando del Paso; mueren asesinados 48 precandidatos y candidatos durante el proceso electoral; se somete a consulta la continuación o cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en Texcoco; se dicta sentencia a Javier Duarte, exgobernador de Veracruz; Felipe Calderón Hinojosa renuncia al Partido Acción Nacional.

VIII. CONCLUSIONES

Admitida la relación entre los términos transparencia, rendición de cuentas y corrupción y realizada la exploración en los debates entre candidatos a la presidencia de México, es posible recatar, en primer término, que es notable el gran uso del término “corrupción” en comparación con los términos “transparencia” y “rendición de cuentas”.

En segundo término, es posible cuestionar si en el imaginario de los candidatos presidenciales la idea de transparencia solamente se encuentra enmarcada a partir de las posibilidades que brinda para combatir la corrupción, y no un bien en sí misma, que podría producir eficiencia gubernamental, entre otras cosas. Es claro que lo que está en el centro del debate, de todos los debates, es la corrupción, más que la transparencia y la rendición de cuentas, al menos de manera directa.

Convendría profundizar si en el imaginario rescatado en los objetos de estudio abordados sería posible encontrar referencias a los mismos términos, pero de manera implícita. Las herramientas del Análisis Crítico del Discurso podrían resultar útiles para tal propósito.

Mientras tanto, la sensación de que la narrativa utilizada por cada uno de los candidatos, deliberada, podría responder desde ese supuesto a un cálculo en el juego por el poder público. En todo caso, conviene recordar a Alain Touraine con respecto a que es posible reconocer y definir a la democracia a partir de los ataques que sufre y entonces, de la misma manera, será importante estar atentos para reconocer y definir a la transparencia y rendición de cuentas, precisamente, a partir de los ataques que sufre.

IX. REFERENCIAS

- ALCAIDE, E., (2008), "Interjección y (des)cortesía: estudio sobre debates televisivos en España", *Oralia*, 11, 229—254. <https://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=1f706727-f5a6-498e-8d10-29f3e1ada3f2%40sdc-v-sessmgr06&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtG2l2Q%3D%3D#db=a9h&AN=35974550>
- BETANCOURT CID, C., (2012), *México contemporáneo. Cronología (1968-2000)*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM).
- CHARAUDEAU, P., (2009), "La argumentación persuasiva. El ejemplo del discurso político", en *Haciendo discurso. Homenaje a Adriana Bolívar*, pp. 277-295. https://www.patrick-charaudeau.com/IMG/pdf/2009_d_Argum-_y_persuasio_Hom_Bolivar_.pdf
- ECHEVERRÍA-VICTORIA, M., y CHONG-LÓPEZ, B., (2013), "Debates presidenciales y calidad de la democracia. Análisis empírico normativo de los debates mexicanos de 2012" *Palabra Clave*, 16, pp. 341-365. <https://web-b-ebscohost-com.wdg.biblio.udg.mx:8443/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=34d062c2-b11f-4af6-b17c-016266d989a3%40sessionmgr120>
- ECHEVERRÍA, M., (2008), "Debates presidenciales y democracia en México. Desempeño de los candidatos en los debates presidenciales de 2006", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50, pp. 33-49. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.202.42598>
- FABBRI, P., y MARCARINO, A., (2020), "El discurso político" *DeSignis*, pp. 23-36. https://ddd.uab.cat/pub/designis/designis_a2020n33/designis_a2020n33p23.pdf
- QUÉS, M. E., (2020). "Narración y argumentación en el discurso político argentino actual" *DeSignis* 33. *Intersecciones En El Discurso Político*, pp. 167-177. https://ddd.uab.cat/pub/designis/designis_a2020n33/designis_a2020n33p167.pdf
- REYES CALA, S., (2019), "Emoción y razón en la construcción del discurso político: el caso de la proclamación de la no reconocida República Catalana en octubre de 2017" *Estudios de Lingüística Del Español*, pp. 95-115. https://ddd.uab.cat/pub/elies/elies_a2019v40/elies_a2019v40p95.pdf
- TÉLLEZ, N., MUÑIZ, C., y RAMÍREZ, J., (2010), "Función discursiva en los debates televisados. Un estudio transcultural de los debates políticos en México, España y Estados Unidos" *Palabra Clave*, 13, pp. 251-270. <http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/1763/2297>

20 años de la política de transparencia

Avances y retos

Iván Arrazola Cortés¹

Resumen: El texto hace una revisión de la política de transparencia desde su formulación hasta las diferentes transformaciones que ha experimentado a lo largo del tiempo. El análisis de este proceso se realizará por medio del análisis de las modificaciones hechas a la normativa en materia de transparencia y momentos relevantes en la historia de la misma, esto ayudará a entender cuáles han sido los principales avances de esta política a lo largo de 20 años y aquellos aspectos en los que es necesario seguir trabajando para que la transparencia permeé en todos los ámbitos de la vida pública.

Palabras clave: Transparencia, debate, discurso, corrupción, rendición de cuentas.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los momentos más importantes para el país en años recientes en su proceso de transición democrática ha sido la creación del entramado institucional que garantiza el derecho a la información para la ciudadanía y de la protección de sus datos personales. El avance ha sido constante, pero ha atravesado por distintas etapas y se ha dado en distintas vertientes: en materia legal para consolidar el principio de la transparencia en México; en el aspecto cultural con la presencia de este principio en distin-

¹ Doctor en estudios Científico-Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO. México). Especialista en participación ciudadana, cultura de paz, democracia subnacional y gobierno abierto. Colaborador de Integridad Ciudadana @ivarrcor icarrazola@gmail.com

tos ámbitos de la vida pública, podemos afirmar que, si bien ha habido avances importantes, también hay aspectos que se necesitan mejorar.

El debate sobre la transparencia en México es uno de los más apasionantes y que más interés ha despertado entre la comunidad académica y la interesada en los asuntos públicos en los últimos años. Como principio ha sido uno de los instrumentos esenciales que se ha utilizado para tratar de erradicar la corrupción. Como medio se ha usado para fortalecer la rendición de cuentas. Aun con los avances que se han dado en la materia en relativamente poco tiempo, el tema parece tener avances y retos.

El marco normativo que ha orientado la transparencia en México ha pasado por diferentes transformaciones, todas ellas han añadido algún elemento ausente en la legislación, pero desde la inclusión en la carta magna, el tema del derecho a la información ha estado presente en la agenda pública.

II. EL SURGIMIENTO DEL DEBATE EN TORNO A LA TRANSPARENCIA

Como se mencionó anteriormente, el debate inicia cuando se incorpora el derecho a la información en el artículo sexto de la Constitución. La inclusión de ese derecho generó un amplio debate y al mismo distintas opiniones sobre lo que significaba este derecho y como aplicarlo.

La primera interpretación de lo que significaba ese derecho proviene de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “el concepto se debía adoptar solamente a la garantía electoral, la cual otorgaba la posibilidad de permitir a los partidos políticos de difundir sus programas, plataformas y algunos otros medios de comunicación de dichas agrupaciones”.² La interpretación de la Corte establece “Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo

² SCJN, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Información. Derecho a lo establecido por el artículo 6o de la Constitución Federal, 1992, p. 42.

estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”.³ Esta primera aproximación es parte de la ambigüedad del significado de dicho principio establecido en la Constitución; sin embargo, fue importante porque el debate perduró a la largo del tiempo.

De hecho, en las diferentes convocatorias que se hicieron para discutir este derecho, se encontró una fuerte oposición por parte de medios de comunicación, periodistas y académicos que consideraban que al querer legislar el tema en automático se impondría una “ley mordaza” a los medios de comunicación, no les bastaba razones a miembros del gremio periodístico para pensar que el Estado quería imponer controles adicionales a los medios de comunicación; sin embargo, esto contribuyó a que el tema no fuera discutido durante un largo periodo.

Lo que con el tiempo se irá clarificando es que era necesario fortalecer el régimen que hace posible el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

III. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Diferentes debates se han dado en torno a la construcción de la política de transparencia en México. Un aspecto fundamental y que se debe resaltar es la forma en la que nace la transparencia en México, si bien fue a través de una reforma política como se construyeron las bases que garantizan el derecho a la información, son las diferentes modificaciones legales y el contexto que vivía el país lo que ayudó a impulsar la política de transparencia en México.

El primero de estos grandes debates es el generado por el Grupo Oaxaca, el nombre del grupo se deriva del seminario sobre derecho a la información organizado por un grupo de académicos celebrado en la ciudad de Oaxaca en el año de 2021. De dicho seminario surgió una iniciativa de ley apoyada por académicos, periodistas, activistas y representantes de universidades, medios y organizaciones no gubernamentales. La iniciativa contemplaba

³ *Ibidem.*

los principios de la transparencia: máxima publicidad, el acceso a la información como derecho humano, la obligación del Estado de abrir la información y de publicar y entregar la información en poder de éste, la creación de un organismo público y autónomo para resolver controversias y promover la apertura.

Otro elemento que también estuvo presente fueron las iniciativas de los diversos grupos parlamentarios que también apostaron por generar un entramado institucional que garantizara el derecho a la información. Estas iniciativas planteaban como punto fundamental limitar las excepciones para no entregar la información, gratuidad de los servicios, facilidad de acceso, garantizar la protección de datos personales y favorecer la rendición de cuentas.

Un tercer impulso vino del cambio político que ocurrió en México a inicios del siglo XXI, “la alternancia a partir de las elecciones de 2000 abrió la posibilidad para muchos actores, entidades y organizaciones que antes se supeditaban al poder de la Presidencia de aprovechar y reclamar ese poder sobre sus propios espacios”.⁴ De un sistema altamente centralizado donde el presidente jugaba un papel central se pasa a un sistema en el que las cámaras legislativas, las gubernaturas y distintos grupos sociales incidirán en la toma de decisiones y en la conformación de nuevas instituciones políticas.

IV. LAS DIFERENTES REFORMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

A partir de la creación de la primera Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, a pesar de ser un avance en materia de información, algunas de las dificultades que presentó dicha ley es que no establecía las competencias ni las obligaciones de las instituciones encargadas del acceso en los estados. En principio se creó el organismo encargado del tema de la transparencia en el país que llevó por nombre el Insti-

⁴ Manuel Guerrero, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez, volumen XIII, *Políticas públicas, Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, p. 272.

tuto Federal de Acceso a la Información que tenía como objetivo “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre las negativas de las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales”.

En el 2007 se generó una segunda reforma que tuvo como objetivo establecer principios básicos del derecho a la información. Entre ellos que la información generada por el gobierno es pública, los datos personales deben de estar protegidos, el acceso a la información sin requisitos previos, procedimientos ágiles y la obligación de preservar los documentos en archivos. En ese mismo año se elevó el derecho de réplica a rango constitucional.

La reforma de 2014 fue fundamental porque “uno de los rubros centrales tanto de la reforma constitucional de 2014 como la ley general de 2015 fue la definición del piso mínimo que se debe de observar en cuanto al listado de sujetos obligados; es decir, del catálogo de instituciones que tienen responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información”.⁵

La reforma de 2014 fue fundamental en el sentido que disminuyó la discrecionalidad y la heterogeneidad de las instituciones locales de transparencia al establecer qué instituciones son los sujetos obligados, las características que definen a los órganos de transparencia a nivel local y el IFAI se convirtió en INAI con lo que se dieron las condiciones para que dicho organismo pudiera atraer casos a nivel local. La intención de la reforma en su conjunto es la uniformar criterios y mejorar las condiciones de las instituciones encargadas de preservar el acceso a la información en el país.

V. LOS CASOS MÁS RELEVANTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

A. LA CASA BLANCA DE PEÑA NIETO

Uno de los momentos clave de la historia de la transparencia y el acceso a la información ocurrió durante el sexenio de Enrique

⁵ Maximiliano García Guzmán, *Transparencia, Acceso a la Información y Gobernanza Subnacional en México*, México, UNAM-Gedisa, 2021, p. 71.

Peña Nieto. Derivado de un reportaje que se le hizo a su esposa Angelica Rivera en la revista *Hola*, surge uno de los casos más emblemáticos que, si bien no tuvo consecuencias en términos legales, si las tuvo en términos políticos, a raíz de ese evento y otros que se suscitaron en el país se dieron una serie de cambios que llevaron a la izquierda a alcanzar la presidencia de México.

A raíz de dicho reportaje periodistas de la cadena MVS comienzan a indagar sobre el origen y condiciones de la propiedad en la que vivía la primera dama. Las indagatorias llevaron a descubrimientos reveladores.

Al consultar los datos catastrales de la propiedad habitada por la familia presidencial arrojaban que la propiedad de la vivienda se encontraba en manos del grupo Higa que tenía contratos por miles de millones de pesos con el gobierno del Estado de México y con el gobierno Federal. Por medio de diferentes solicitudes de información se pudo conocer de los múltiples contratos, desde proveedor cuando Peña Nieto fue candidato a gobernador y su presencia en la vida del presidente y su esposa, así como en la de Luis Videgaray, mano derecha del presidente.⁶

Aunque la investigación no arrojó un castigo en contra de los involucrados, la empresa siguió gozando del favor presidencial y la Secretaría de la Función Pública determinó que no había conflicto de intereses. A pesar de los deslindes y aclaraciones, el golpe asestado al presidente y a su credibilidad lo llevaron a terminar su sexenio con los porcentajes de aprobación más bajos que se recuerden en la historia reciente con el 24%, mientras que Fox y Calderón cerraron con 54% y 38% respectivamente.

B. PROVIDA Y LOS ARTÍCULOS DE LUJO

Otro de estos casos emblemáticos fue el de Provida. En diciembre de 2002 la Cámara de Diputados asignó 30 millones de pesos a dicha organización, para programas de salud de mujeres y VIH/

⁶ Alberto Herrera, *Revelaciones periodísticas que a nadie interesa investigar. El caso de los reportajes de la Casa Blanca de Enrique Peña Nieto, en México, y de los contratos de Hotesur, en Argentina*. Tesina para obtener el grado de maestro en periodismo y asuntos públicos, México, CIDE, 2015, p. 44.

Sida. La organización dispuso de los recursos sin apegar-se a los rubros para los cuales habían sido solicitados, usando empresas con las que comparte dirección fiscal y teléfonos para gastar 30 millones de pesos, incurrió en irregularidades fiscales, hizo donativos a terceros, compró artículos de lujo, además de la compra de prendas íntimas.⁷

El suceso no solo exhibió el proceder de algunos legisladores que basándose presiones beneficiaron a una organización en concreto y exhibió a las instituciones gubernamentales que no vigilaron adecuadamente el uso de los recursos públicos. Diferentes organizaciones civiles hicieron una auditoria ciudadana y dieron cuenta de las irregularidades en el gasto de esta organización, con lo que se pudieron detener donativos que ya estaban autorizados para esta organización y gracias a las denuncias se pudo conocer el tráfico de influencias y el conflicto de intereses en el que estaba envuelta la organización Provida.

Uno de los aspectos más significativos del caso es que por medio de las solicitudes de información se pudo conocer cómo se hacían simulaciones de compras con facturas falsas o de empresas que en realidad pertenecían a miembros de la propia organización. Se pudo conocer el destino de recursos que eran para ayudar a mujeres y se terminaron destinando a la compra de artículos de lujo. Si bien las investigaciones llevaron mucho tiempo y tardó en llegar el castigo para los responsables, al final ese castigo también fue público. Una organización que se decía defensora de la vida y de las mujeres fue exhibida sobre como usó sus relaciones políticas y el contraste entre su discurso y la práctica.

C. LA ESTAFA MAESTRA

El portal *Animal Político* y la organización Mexica Unidos Contra la Corrupción e Impunidad documentaron una red de desvío de recursos públicos. Estas organizaciones detectaron contratos

⁷ Helena Hofbauer Balmori, "El caso provida: los alcances del acceso a la información vs los límites de la rendición de cuentas", en Pedro Salazar Ugarte, (coord.), *El poder de la Transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México UNAM-IFAI, 2007, pp. 219-259.

ilegales por 7 mil 670 millones de pesos y de este dinero no se sabe dónde quedaron 3 mil 433 millones. Los 7 mil 670 millones de pesos le fueron entregados a 186 empresas, pero 128 de ellas no debían recibir recursos públicos, porque no tienen ni la infraestructura, ni la personalidad jurídica para dar los servicios para los que fueron contratadas, o simplemente porque no existen.

El gobierno no entregó los contratos directamente a las empresas, sino que primero los dio a ocho universidades públicas y éstas lo dieron después a las empresas. Sólo por triangular los recursos, las universidades cobraron mil millones de pesos de “comisión”, aunque no hayan dado ningún servicio. Tras la revisión de miles de documentos y visitar decenas de supuestos domicilios, la investigación concluyó y probó que 3 mil 433 millones de pesos se entregaron a empresas fantasma. Mil millones de pesos más fueron las comisiones para las universidades y el resto sirvió para, supuestamente, contratar servicios. En muchos casos, no hay evidencia documental de que estos hayan existido.

El caso evidenció una de las más amplias redes de desvío de recursos en tiempos recientes, todo esto gracias al análisis de contratos públicos y una investigación periodística que llevó a la revisión de direcciones de empresas y de cómo las instituciones públicas no rinden cuentas de manera eficiente.

Todos estos casos expuestos constituyen prueba de cómo la administración pública requiere de mayores controles y de que estas mismas instituciones rindan cuentas a la ciudadanía. Por el caso se giraron varias órdenes de aprehensión, aunque no en todos los casos los titulares de las dependencias fueron arrestados. Actualmente la detención más emblemática es la de Rosario Robles Berlanga, extitular de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, que hasta el día de hoy señala que ella no autorizó los recursos por la que es señalada.

El acceso a la información pública se ha constituido en un elemento fundamental para vigilar las acciones de las personas encargadas de nuestras instituciones. Aunque no en todos los casos ha habido sanciones, la indignación que han generado los casos en la sociedad ha provocado reacciones de rechazo y señalamientos a los implicados, los que constituyen un tipo de sanción moral

siempre útil para una sociedad que trata de depurar la vida pública, librándola de corrupción.

En ese sentido el acceso a la información pública se ha convertido en una herramienta valiosa que ha permitido transparentar la vida pública. Aunque no en todos los casos ha habido sanción, las administraciones públicas deben de estar atentas en la forma en la que gastan los recursos públicos. En meses pasados se dio una polémica, en la cual se hacía notar que en los gastos de la presidencia de la República hubo un gasto en embutidos en el que cada kilo costó más de 16 000 pesos o el emblemático caso conocido como el “toalla *gate*” en el que la Presidencia gastó 4 000 pesos en cada juego de toallas que se compró, en total se compraron 16 de estos juegos.

VI. LOS RETOS QUE AFRONTA LA TRANSPARENCIA

Entre los múltiples retos que enfrenta la transparencia, uno de los más importantes es el relacionado sobre cómo este principio puede llegar a permear en la sociedad y volverlo una práctica cotidiana.

Las personas mencionan tener desconfianza en temas específicos, La Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales(ENAID) 2019 arroja que las y los encuestados tienen algo o mucha desconfianza en la información que ofrece el gobierno en los siguientes temas: contratos de obras públicas, salarios y sueldos de los funcionarios públicos, disminución de la pobreza y elecciones También muestra que más del 50% de la población encuestada manifiesta tener desconfianza en la información que ofrece el gobierno.⁸

El mecanismo que identifican las personas para obtener información del gobierno son las páginas de internet de los gobiernos, pero las solicitudes de información son entre los mecanismos mencionados el que menos utilizan las personas. Por lo tanto, se debe de seguir trabajando en promover la cultura de la solicitud.

⁸ INEGI, Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (ENAID), 2019.

Cerca de la mitad de la población encuestada, 48.4%, considera que obtener información gubernamental es difícil o muy difícil.

Un incentivo para las instituciones encargadas de promover la transparencia en el país es que el 73% de la población considera que todos tienen derecho a conocer la información que genera el gobierno. El 54.8% por ciento de la población conocía o había escuchado sobre la existencia de una institución de gobierno que garantiza el Derecho de Acceso a la Información Pública y 46.2 % mencionó al INAI.

El 66% de la población afirmó que consultó una página de internet del gobierno y no encontró la información deseada o no tenía las características deseables. 60.5% señaló que buscó información generada por el gobierno y no hizo nada después de no encontrar la información que buscaba. Y el 3.6 % de la población ha realizado alguna vez una solicitud formal de información.

El 88.5% de la población contestó que ha dado a conocer algún dato a través de una red social o profesional, manifestó preocupación por el uso indebido de su dirección o domicilio. 82.1% de la población que ha dado a conocer algún dato personal a alguna institución pública o empresa manifestó preocupación por el uso indebido de su número de cuenta o tarjeta de banco. 55.1% de la población conoce o ha escuchado de la existencia de una ley encargada de la protección de datos personales.

Estas cifras dan una noción clara de los avances que se han dado en materia de transparencia y cuales son necesarios seguir trabajando; por ejemplo, aunque buena parte de la población conoce la existencia de leyes y de instituciones encargadas de proteger el derecho a la transparencia y el acceso a la información, también el uso que la ciudadanía hace de los distintos mecanismos para acceder a la información se tienen que seguir difundiendo para que la cultura de la transparencia permee en los distintos ámbitos de la vida pública.

VII. CONCLUSIONES

La forma en la que se gestó la política de transparencia constituye un auténtico ejercicio de gobernanza que nace de la inquietud e interés de la propia ciudadanía por tener una administración

pública mucho más visible, si se toma en cuenta la opacidad con la que operó la política mexicana durante muchos años.

Las coyunturas políticas y las discusiones públicas llevaron a la creación de las primeras instituciones y leyes encargadas de preservar el derecho a la información. Las diferentes propuestas e iniciativas se encaminaron a dotar de herramientas e instituciones que hicieran realidad el derecho de acceso a la información.

La dinámica que ha adquirido el tema ha sido sumamente interesante, porque la discusión no se ha detenido. En distintos momentos se han presentado propuestas y se han hecho modificaciones al marco normativo, ya sea para subsanar omisiones o bien enriquecer las leyes. Todo esto ha dado lugar a una legislación que se ha ido enriqueciendo con el tiempo.

La transparencia es un principio que se ha establecido en el marco normativo mexicano e indudablemente ha tenido un impacto positivo en la vida pública del país. La revisión de casos relevantes de desvío de recursos y conflicto de intereses fue posible documentarlo gracias a distintas solicitudes de información.

En ese sentido, la creación de este entramado institucional ha sido útil para el país porque le ha permitido tener un mayor conocimiento de lo que sucede en la vida pública respecto al manejo de los recursos y las relaciones que se tejen en el interior de las administraciones públicas.

Ahora bien, el reto que le depara el futuro a la transparencia y el derecho a la información es lograr socializar el entramado institucional que se ha generado, así como explicar a la ciudadanía las ventajas de la transparencia, de tal forma, que utilice de manera continua los diferentes mecanismos para obtener información y, al mismo tiempo, poder confiar en la información que generan las diferentes instancias gubernamentales.

VIII. REFERENCIAS

BEAS ROSALES, Mario, "El Derecho de Acceso a la Información Pública en México, Un Vistazo de 1977 al 2014", *Caja de Cristal*. Publicación Semestral de Transparencia y Acceso a la Información, Año 6, No. 12, julio- Diciembre 2020.

- INEGI, Encuesta nacional de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (ENAIID), 2019.
- HOFBAUER BALMORI, Helena, "El caso provida: los alcances del acceso a la información vs los límites de la rendición de cuentas", en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la Transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM-IFAI, 2007, pp. 219-259.
- HERRERA, Alberto, *Revelaciones periodísticas que a nadie interesa investigar. El caso de los reportajes de la Casa Blanca de Enrique Peña Nieto, en México, y de los contratos de Hotesur, en Argentina*, Tesina para obtener el grado de maestro en periodismo y asuntos públicos, México, CIDE, 2015, p. 44.
- GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano, *Transparencia, Acceso a la Información y Gobernanza Subnacional en México*, México, UNAM-Gedisa, 2021, pp. 310.
- GUERRERO, Manuel, "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el acceso a la información y la transparencia", en Méndez, José Luis, *Políticas públicas, Los grandes problemas de México*, volumen XIII, México, Colmex, 2010, pp. 253-302.
- SCJN, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6o. de la Constitución Federal, 1992.

Calidad democrática, gobernanza y subjetividad política en México a 20 años de la primera ley de transparencia

Francisco Javier Lozano Martínez¹

Resumen: El presente ensayo es una reflexión en torno a la transparencia y el acceso a la información en México en términos de subjetividad política después de 20 años de vigencia de la Ley de Transparencia. Contrasta el análisis de la calidad democrática y su medición con la idea de la subjetividad política, que identifica cómo los elementos de la experiencia política, de un régimen o sistema político, tiene efectos subjetivos e internos en los sujetos que cohabitan en un espacio sociopolítico. Se contrastan las perspectivas clásicas y contemporáneas de la calidad de la democracia que propone la ciencia política moderna, con la experiencia cualitativa de su observancia en ejercicios de rendición de cuentas y transparencia, para finalmente abrir las reflexiones que giran en torno a la propuesta del análisis de la subjetividad política y su posible utilidad para analizar desde otro enfoque la calidad de nuestra democracia.

Palabras clave: Calidad democrática, gobernanza, subjetividad política, transparencia.

I. INTRODUCCIÓN

En la medición de la democracia se pueden generar estándares de calidad asociados con los derechos políticos, económicos y

¹ Profesor Investigador de Tiempo Completo, Coordinación de Programas Académicos, Sistema de Universidad Virtual, Universidad de Guadalajara. Miembro SNI. Perfil PRODEP. Correo electrónico: *francisco.lozano@udgvirtual.udg.mx*

civiles. Esto es posible si un determinado número de cualidades en este contexto son garantizadas por las leyes e instituciones estatales que gobiernan una sociedad. En este sentido, la calidad democrática se puede medir con el análisis de sus estructuras, instituciones y procedimientos representativos de la sociedad democrática en un contexto de libertad y garantías ciudadanas cumplidas.

No obstante, es necesario indicar que la democracia también puede ser observada —no solo medida en la dimensión estructural y procedimental— a partir de elementos mucho más subjetivos, o de subjetividad política, para ser más precisos en la discusión teórica propuesta por diversos analistas. Así, en el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información se pueden visualizar otras formas de interpretar la democracia en acción, su calidad o su deficiencia desde una perspectiva de la subjetividad.

El terreno de la subjetividad política, como un foco de análisis cualitativo de la experiencia política de los sujetos que viven en democracia, es aún muy incipiente. Pero basta la mención y el intento en este ensayo, para poner sobre la mesa de discusión, la posibilidad de abrir el debate sobre el análisis de la subjetividad política, y si ésta nos permite identificar si vamos por buen camino como sociedades democráticas. Y que, a su vez, nos permita dialogar si las nuevas formas de ejercer el acceso a la información y la transparencia de los gobiernos son suficientes hasta ahora para generar un “ambiente” democrático real y satisfactorio.

En este sentido, el presente ensayo tiene como propósito contrastar las perspectivas contemporáneas de la calidad de la democracia que propone la ciencia política moderna, con la experiencia cualitativa de su observancia en ejercicios de rendición de cuentas, gobernanza y transparencia, para finalmente abrir las reflexiones que giran en torno a la propuesta del análisis de la subjetividad política y su posible utilidad para analizar desde otro enfoque la calidad de nuestra democracia.

II. LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y SU ENFOQUE TRADICIONAL

En el contexto de un amplio margen de representaciones sobre lo que es o debería ser la democracia, se puede encontrar una

extensa bibliografía, necesaria y de rigor, no obstante que existen nuevos y variados enfoques sobre la democracia y su forma de estudiarla en pleno siglo XXI. La mención a dicha bibliografía, puede recordarnos cómo se ha estudiado la democracia para caracterizar sus tipos, sus formas, alcances y limitaciones;² los procesos por los cuáles nacen, transitan y se consolidan;³ sus propósitos y procesos, así como sus valores y concepciones filosóficas.⁴

En términos demasiado generales,⁵ los estudios sobre la democracia se erigen a partir de dos grandes modelos de análisis que acaparan las formas en que la democracia podría ser tratada como objeto de estudio.

Por un lado, los estudios teóricos que plantean su interpretación y comprensión a partir de las proposiciones epistemológicas

² Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter (1991), "Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, Vol. 128, Issue 2. Leonardo Morlino, (2011), *Democracias y democratizaciones*, México, CEPICOM. David Collier, (1997), "Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*. Vol. 49, No. 3.

³ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, Volumen 4. Karl y Schmitter, *op. cit.* Larry Diamond, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz y Marc F. Plattner, (2014) "Reconsidering the 'Transition Paradigm' ", *Journal of Democracy*, Volume: 25. Issue: 1. Gerardo Munck. (2009), *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship and Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, Capítulo "Drawing Boundaries. The Crafting of Intermediate Regimes Categories".

⁴ Ronald M. Dworkin, (2008), *La democracia posible: principios para un nuevo debate político*, Barcelona, España, Paidós. Luigi Ferrajoli, (2011), *Podere salvaje: la crisis de la democracia constitucional*, Madrid, España, Trotta. Robert Dahl, (1995), *Justifying Democracy*. Society Transactions Publishers. Ludolfo Paramio, (2002), "La globalización y el malestar en la democracia", *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 20, UAM-UNED. Alain Touraine, (2000), *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica. México.

⁵ Es necesario reconocer y aclarar que el análisis de la democracia es por demás bastante amplio, la recapitulación de enfoques teóricos y autores mismos requiere un extenso estado del arte clásico y contemporáneo que en este artículo no se realiza. Sin demeritar ese gran esfuerzo de la revisión teórica, aquí hay una notable limitación y acotamiento que sirve solo para señalar aquellos autores que sirven para la referencia citada, cumpliendo un propósito analítico acotado para efectos de esta publicación.

y filosóficas sobre el *demos* y el *kratos* —el pueblo, el poder o el gobierno— que, en sus diversas caracterizaciones conceptuales, representan distintos modelos de organización social y la forma en que el poder se materializa en la norma y la estructura. Desde este enfoque, la democracia se comprende en un espectro que va desde su planteamiento idealista hasta su concepción lógica-racional. Como una expresión de la experiencia humana que es plausible para una estructura creadora de las relaciones sociales, que, desde una perspectiva casi normativa, se construyen bajo una amplia diversidad de modelos aspiracionales y alcanzables en el orden que puede caracterizarse desde el poder.⁶

Por otro lado, se encuentran los estudios de la democracia que surgen desde la realidad observable en sus distintas concepciones, las cuales se representan en las propias experiencias de aquellas sociedades que, bajo el modelo de la democracia, construyen las estructuras y los procesos que atienden al cumplimiento de las aspiraciones de la democracia *per se*.⁷ Los estudios empíricos de la democracia entonces son posibles gracias a la experiencia concreta de la misma; lo que la democracia realmente es en sus intentos, posibilidades y limitaciones.⁸ Por supuesto que, desde el enfoque empírico, el aspecto epistemológico es relevante, en tanto que la propia teoría de la democracia propone el punto de referencia para la observación.

En el entendido de que existen, según Freedom House, alrededor de 84 sociedades libres y democráticas, 60 parcialmente libres y 66 no, la democracia como régimen político se encuentra presente en la mayoría de los países del mundo actual.⁹ Hasta

⁶ A. Pacheco, (2013) Reseña bibliográfica, “Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas de Mario Bassols”, Colegio de la Frontera Norte, pp. 197-201.

⁷ J. M. Vallès, (2006), *Ciencia Política. Una introducción*, España, Ariel.

⁸ Josep M. Colomer, (1987), “Las democracias realmente existentes”, *Cuadernos Políticos*, número 52, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre.

⁹ Freedom House evalúa el estado de la libertad en 195 países y 14 territorios. El dato aquí arrojado es actualizado al año 2022. Los puntajes que se utilizan para determinar clasificaciones numéricas para medir qué tan libres o democráticos son los países, se dan a partir de la medición de los derechos políticos y las libertades civiles. Las clasificaciones de los derechos políticos y las libertades civiles de

cierto punto, la democracia como modelo de organización social ha probado con el tiempo que la oportunidad de generar estándares de calidad asociados con los derechos políticos, económicos y civiles, es posible si un determinado número de cualidades —y cantidades— en este contexto son garantizadas por las leyes e instituciones estatales que gobiernan una sociedad y promueven las libertades humanas —a partir de sus normas, estructuras y procesos— como efecto de regímenes políticos democráticos consolidados o en consolidación.

Desde esta perspectiva, Barreda señala que ya en el siglo XXI la democracia suele ser más propensa a su análisis desde la perspectiva de la calidad de ésta, más que desde el enfoque de su surgimiento, cambio de régimen o consolidación.¹⁰ En otras palabras, se da por sentado que la democracia está dada con sus diferentes niveles de experiencia e interpretación, pero que toda vez que existe y que el estudio de las transiciones democráticas de alguna forma se ha quedado atrás en la historia, es necesario concentrarse en el estudio de su eficiencia y legitimidad a partir de estándares de calidad. Entonces, si la democracia está presente, ¿qué se puede medir de ella para observar si hay más y mejor democracia?

Leonardo Morlino propuso un análisis enfocado en los cambios de la democracia, que pueden ser observados particularmente en los actores, las estructuras y los procesos. A partir de eso, las variables de medición —indicadores— de la calidad de la democracia obtienen la posibilidad de generar un parámetro para la interpretación de la calidad. Por supuesto, mientras se dan las condiciones para tener mejores estructuras y procesos en la instrumentación de la democracia, mayor será su calidad.

un país o territorio determinan si tiene un estado general de “Libre”, “Parcialmente Libre” o “No Libre”. Freedom House, (2022), *Report. Freedom House*, Recuperado el día 12 de agosto de 2022, disponible en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.

¹⁰ Mikel Barreda, (2011, “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, *Política y Gobierno*, México, CIDE.

Al definir lo que se entiende por calidad, Morlino resalta los siguientes elementos:

a) En primer lugar, la calidad tiene que ver con los aspectos procesales relacionados a cada producto. Esto es que “un producto de ‘calidad’ es el resultado de un proceso exacto y controlado que se lleva a cabo de acuerdo con métodos precisos y recurrentes”.¹¹ En primer lugar, desde esta perspectiva el procedimiento es el relevante. Entonces, en un enfoque de democracia procedimental, la calidad se mide por la forma en que sus procesos se llevan a cabo en el marco de las instituciones, sus reglas y sus actores.

En este sentido, Morlino resalta los indicadores que se enfocan en la *rule of law*, o el imperio de la ley, partiendo de la seguridad individual y orden civil; un moderno e independiente sistema judicial; capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y hacer cumplir la ley; una lucha efectiva contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso del poder; fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos civiles y bajo el control civil. Por otro lado, otros indicadores que se enfocan en el proceso, se encuentra la *accountability* —rendición de cuentas—, electoral —derecho al voto, distribución del poder, competencia electoral, relevo en los puestos gubernamentales, participación política—, interinstitucional —pluralismo en el acceso a los medios masivos de comunicación, dispersión de los recursos económicos en la sociedad—.

b) En un segundo lugar, indica que “la calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento del producto, u otros detalles que presenta”.¹² En este segundo momento, el énfasis de la calidad está en el contenido, es decir, en lo que se produce dentro de las instituciones públicas como una oferta para suplir las demandas de la sociedad, pero también en la forma en que se caracterizan las mismas.

En este sentido, Morlino resalta los derechos civiles que se impregnan en los propios procesos y se transforman en indicadores

¹¹ Morlino, *op. cit.*, p. 194.

¹² *Ibidem*.

medibles de calidad; como el derecho al voto libre, la libertad personal, el derecho a la defensa legal, y el derecho a la privacidad; a la libertad de elegir un lugar de residencia, el derecho de migrar, a la libertad y secrecía de compartir correspondencia; a la libertad de expresión y el derecho a la educación; a la información y la libre prensa; a la asamblea, organización y asociación; a la propiedad privada y al desarrollo empresarial, al empleo remunerado y a la negociación colectiva. La manera en que estos procesos se cumplen como derechos civiles y económicos, tienden a marcarse a partir de su eficiencia: mientras más eficientes y garantizados son estos derechos, la calidad de la democracia aumenta.¹³

c) Finalmente, la calidad se mide a partir de indicadores de satisfacción de la demanda. Morlino afirma que “de un producto o servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el cliente, a través de su solicitud repetida del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se produzca o de cuál sea el contenido real o de cómo el consumidor trata de adquirir el producto o los servicios de acuerdo con ese significado”.¹⁴ Desde este enfoque, la calidad democrática se basa en el resultado mismo de las políticas aplicadas. El concepto que aplica Morlino para derivar la calidad de la democracia es la “responsiveness”, o “responsividad” del Estado, es decir, qué tanta satisfacción puede generar el estado frente a las demandas de la sociedad.

En este orden, Morlino indica sobre la calidad que representan las políticas que emanan del aparato gubernamental —*outcomes*—, resaltadas en su responsabilidad y su capacidad para gobernar y satisfacer, a partir de políticas públicas estratégicas, las demandas de la propia sociedad.¹⁵ Es decir, que las acciones de gobierno están dirigidas a los intereses de los electores mismos, lo cual a su vez legitima al gobierno y su calidad. La calidad de la democracia, desde este enfoque, enfatiza en que a mayor satisfacción de las acciones de gobierno —en relación con el cumplimiento de las demandas sociales—, mayor legitimidad y aceptación de la cali-

¹³ *Ibidem*, p. 206.

¹⁴ *Ibidem*, p. 194.

¹⁵ *Ibidem*, p. 208

dad democrática centrada en las acciones de las instituciones gubernamentales.

III. EL PAPEL DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD EN LA DEMOCRACIA

En este contexto, hoy en día se utilizan dos conceptos relevantes e íntimamente relacionados a la democracia y su experiencia —estructural y socialmente—: gobernabilidad y gobernanza. Ambos conceptos pretenden ser congruentes el uno con el otro, cobijados principalmente por la teoría de la democracia y la institucionalidad, que despiertan distintas inquietudes sobre los alcances de ambas ideas, las cuales pretenden modelar las experiencias democráticas y su calidad bajo dos principales premisas:

a) La primera, sostenida en la idea de que el Estado y sus instituciones de gobierno pueden y deben hacer eficaces sus estructuras y procesos para mejorar la calidad democrática, elevar la satisfacción en la demanda social y, por lo tanto, darle a la tarea de la legitimación política un verdadero sentido de legitimidad. La gobernabilidad es entonces, sinónimo de eficiencia, eficacia, efectividad; liderada por una nueva administración o gestión pública.

b) La segunda, en la idea de que para comprender los nuevos desafíos de la democracia y solventarlos, necesitamos reconocer que el arte de gobernar ya no solo depende del Estado mismo y sus instituciones, sino de la inclusión de otros sectores económicos y sociales para resolver la tarea de gobierno en un plano más “horizontal”, inclusivo, cooperativo y equilibrado. Algunos le nombran gobernanza, “triple hélice”, nueva gobernabilidad o nueva democracia.

Ambas ideas, como problema teórico o conceptual, han sido revisadas bajo la lupa de la epistemología en el contexto de la Ciencia Social —sociología política o sociología institucional— y la Ciencia Política. Existen sus promotores y sus detractores, quienes idealizan modelos de gestión a partir de estas premisas amparados en el supuesto de la posibilidad y la idealización democrática; y quienes, desde un posicionamiento crítico, han hecho estudios que contrastan empíricamente que algunos postulados de la

governabilidad y gobernanza se cumplen y otras tantas no, por lo menos, no como teóricamente se presupone y se construye.

Así, la gobernanza y la gobernabilidad se complican en su práctica en sociedades donde hay claras evidencias de corrupción, despilfarro presupuestal público, una estorbosa burocracia, conflicto de intereses —protagonizado por partidos políticos, sectores de poder político o económico y una “baja” cultura democrática.

En este sentido, cabe resaltar que estos conceptos han servido para generar y experimentar con nuevos modelos de gestión y política pública, reflejados en procesos legislativos, institucionales, procesos administrativos y financieros. La transparencia y el acceso a la información son parte de este paquete de innovación democrática. Y no que sean esfuerzos inútiles, pues vivimos amparados en la idea de que en nuestra experiencia democrática debemos intentar nuevas cosas para mejorar nuestra realidad política y social, y así perseguir el sueño del bienestar general.

De varias formas las leyes, las instituciones y los procesos democráticos determinan cierto orden necesario para sostener una experiencia social aparentemente suficiente, para sobrellevar los problemas estructurales más serios —corrupción, pobreza, desigualdad, violación a derechos humanos elementales, inseguridad y violencia, etcétera—. No obstante que, de fondo, aún permanecen estos serios problemas que podrían demeritar la objetividad con que se entiende, analiza y promueve la calidad democrática.

Es relevante debatir sobre los supuestos de la gobernabilidad y la gobernanza, realizando amplias lecturas sobre las ideas que postulan ambos conceptos e intentando articular los debates que se generan al respecto. Aquí hay posturas críticas que sostienen que, efectivamente, las experiencias de “plena” gobernanza están limitadas por los problemas estructurales de fondo, que limitan las capacidades institucionales para resolver dichos problemas de raíz. Y que, si la transparencia y el acceso a la información es un ejercicio de rendición de cuentas —relacionado a la gobernanza y democracia misma—, realmente tiene un impacto en la vida democrática y la experiencia satisfactoria de la sociedad que la demanda.

Por supuesto que no se puede ser categórico y reduccionista en las interpretaciones de estas propuestas. Pero ciertamente esto

ha planteado cuestionamientos mucho más subjetivos que científicos: ¿vivimos o no en una democracia real?, ¿la construimos o la simulamos?, ¿la perseguimos, la alcanzamos o la estamos resolviendo como sociedad con las leyes, las instituciones y las innovaciones democráticas actuales?

En medio del tema teórico y epistemológico, las inquietudes intelectuales giran hacia la necesidad de la observación empírica que deriva en investigación aplicada. ¿Quiénes —actores políticos, sociales, económicos— están hablando de gobernanza y la transparencia mientras están activos en el medio político y sus instituciones?, ¿desde dónde se promueve la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas gubernamentales y cómo se lleva a cabo?, ¿dónde se pueden observar estos ejercicios de gobernanza o gobierno abierto? Pero, sobre todo, ¿cómo se puede medir o estudiar la gobernanza y la transparencia como modelo de gestión —en términos jurídicos e institucionales—, al mismo tiempo desde la subjetividad en la experiencia democrática? Es decir, ¿qué producen en la ciudadanía en términos subjetivos los esfuerzos institucionales para ejercitar una democracia de mejor calidad?

En este contexto de cuestionamientos, pude acercarme a la Comisión Interinstitucional para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, que entre 2016 y a lo largo de 2017, desarrollaron todo un ejercicio de creación de ley e institución para buscar combatir la corrupción en el estado.¹⁶ Allí, pude dialogar con actores institucionales, representantes de los tres poderes del estado, líderes de organismos sociales, representantes de cámaras comerciales, académicos y expertos en el tema: todos vinculados a ese ejercicio aparentemente democrático y novedoso. Un ejercicio de transparencia institucional y de “cara a la ciudadanía”, más allá de las solicitudes vía portales de transparencia, pero en un modelo de creación que transparenta todo el proceso, la

¹⁶ Pido al lector que, en esta breve descripción de la vivencia en el contexto de la investigación, me permita hablar en primera persona para dar peso a la experiencia como parte de la evidencia para sostener el argumento.

información y las formas en que se construye la política institucionalmente para combatir la corrupción.

Analiqué sus sesiones en pleno, las discusiones de los temas relacionados con el combate a la corrupción, las propuestas para conformar la ley que diera creación al sistema; analiqué las implicaciones de las reformas legislativas necesarias; el conflicto de interés que representaba en su momento crear una institución de esta naturaleza; el papel de los colectivos sociales y observatorios medidos en el ejercicio; los discursos en torno a la experiencia vivida por todas y todos los involucrados; los contrastes entre las posturas teóricas sobre la gobernanza y la experiencia democrática real.

Por supuesto, las conclusiones fueron variadas. Pude identificar a partir de dicho análisis que, efectivamente, las hipótesis que tienden a hacerse desde una posición crítica pueden probarse para desmitificar la idea de que lo democrático se cumple con la expectativa empírica y prospectiva que, en la mayoría de las ocasiones, la Ciencia Política promueve cuando colinda con las ideas de la nueva gestión pública, la innovación democrática o la nueva democracia. No todos los modelos de innovación democrática realmente cumplen sus objetivos y generan una mejor calidad en la democracia misma: están presentes la corrupción, el cabildeo político que marca intereses particulares o de grupos, no se cumple la demanda social original, la transparencia es un acto de simulación política.

Así se crean instituciones y modelos de gestión para buscar la satisfacción ciudadana, elevar nuestra calidad democrática y cumplir con los objetivos que nos planteamos en las instituciones públicas y los procesos como la transparencia. Si bien es cierto que en esto se cumple parcialmente la idea de construcción de la democracia y, de este modo, podemos afirmar que la construcción de instituciones, la mejora de los procesos, y los fines que se persiguen son necesarios y urgentes; no por ello, dejan de existir serios problemas en la propia gestión pública y, sobre todo, problemas estructurales que se deben seguir observando a profundidad por medio de la investigación científica política y social. Que, dicho sea de paso, es tan solo una de las antesalas para la búsqueda de soluciones integrales.

IV. SUBJETIVIDAD POLÍTICA, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como parte del análisis de la democracia del Grupo de Trabajo “Espacios deliberativos y gobernanza pública” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la aproximación es más modesta al señalar la idea de la democracia más como una interrogante que una afirmación tajante. El título del libro colectivo *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* sugiere que la democracia no es un elemento terminado. Señalan más bien, a lo largo de las distintas reflexiones que se condensan en sus investigaciones, que lo novedoso del análisis de la democracia actual es acercarse a

[...] nuevas aproximaciones en el campo de la democracia, en los distintos espacios de configuración de un nuevo contrato social que se expresa en la implementación de innovadoras modalidades ligadas a la participación ciudadana y los procesos deliberativos, de la transparencia y el buen gobierno, de los riesgos y posibilidades que enfrentamos en este cambio de época.¹⁷

La democracia está en constante transformación y, en ese contexto, lo novedoso podría ser lo progresivo del cambio social y político mismo que modifica las estructuras y las relaciones políticas en una sociedad ante nuevos problemas y nuevas exigencias de la ciudadanía. En relación con esto ¿qué están haciendo los gobiernos actuales para mejorar la calidad de sus democracias frente a tales demandas y nuevas realidades?, ¿qué nuevos procesos institucionales, legales y de inclusión se están empleando y discutiendo en torno al ejercicio del poder político y la gobernabilidad?, ¿cómo se involucra ahora la sociedad en el ejercicio de gobernar?, ¿cuál es el papel de la transparencia y el acceso a la información?

Ante tales preguntas, algunos enfoques que proponen los estudios sobre la democracia, giran en torno a las capacidades gubernamentales que se pueden mejorar a partir de modelos de innovación democrática institucional, presupuestal y financiera;

¹⁷ J. B. Torruella, (2020), *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, p. 14. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.1>.

en la creación de políticas públicas de mayor alcance; o bien en el desarrollo de modelos de gestión que incluyen ya nuevos paradigmas como el gobierno abierto, la gobernanza y la transparencia, el uso de nuevas tecnologías para la gestión y la participación ciudadana.

La novedad en estos sentidos cobra relevancia. Por ello, el prefijo “nuevo o nueva” —nueva gestión pública, nueva gobernanza o nueva democracia— invita a reflexiones más avanzadas, aunque en el panorama del ideal democrático no exista necesariamente un puerto de destino, para que cualquier sociedad afirme categóricamente que se ha logrado un pleno despliegue de lo que la democracia es o debería ser. El problema es normativo, es un dilema existencial de siempre. No existen las democracias terminadas, pero están en una constante transición, persiguiendo un ideal en donde se incluyen nuevas formas de procesar políticas, o nuevas formas de gestionar recursos o incluir a sectores para resolver los problemas de fondo a los que se enfrentan las sociedades.

Las discusiones en torno a esto son interminables. No hay acuerdos epistemológicos categóricos acerca del conocimiento que tenemos sobre lo que la democracia significa; ni hay definiciones conceptuales determinantes para precisar lo que ahora se debe incluir para tener una nueva democracia que sea “la definitiva”. Lo que hay en los repositorios académicos, sea para el diseño de políticas públicas o el desarrollo conceptual de la democracia, son reflexiones teóricas que se ven sujetas a una validación empírica a punta de prueba y error. En los estudios se añaden metodologías novedosas que, en esencia, analizan a las instituciones, las leyes o las políticas públicas que persiguen el perfeccionamiento para la eficacia política y de gestión pública.

De la misma manera el rastreo de casos de “éxito” en la aplicación requiere documentar distintas experiencias que evidencien que en realidad existe un avance significativo en relación con la democracia como experiencia política y social. Por ejemplo, cuando se analicen nuevos modelos en el acceso a la información pública, diversos ejercicios de gobierno abierto o gobernanza, o la aplicación de políticas que incluyen la rendición de cuentas y el cumplimiento de indicadores que garanticen una nueva y efectiva

democracia. Por lo pronto, la discusión teórica es amplia. Existen hoy en día conceptos específicos que se traducen a modelos de gestión que apuntan a revelarse como novedades institucionales y normativas que se derivan en nuevas experiencias. La transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta, la participación ciudadana y la gobernanza misma son elementos democráticos relevantes.

Durante 20 años en México, desde la creación de la primera ley de transparencia en el año 2002, se alude ciertamente a la transparencia, el acceso a la información, el manejo de datos personales en su concepción jurídica, legal, institucional, política, instrumental o procesal, etcétera. Todo, en el contexto de mirar todos estos elementos como centrales para el cumplimiento de los desafíos instrumentales que implica la democracia y la manera en que la sociedad o los ciudadanos nos relacionamos con el gobierno, para cumplir así con los derechos fundamentales que sustentan dicha relación. A su vez, ha sido relevante para la vida democrática contar con una ley que ha determinado la creación de instituciones de transparencia y acceso a la información, así como modificaciones estructurales en todas las instancias públicas del país para transparentar información de sus actividades, programas, presupuestos, representantes públicos, etcétera.

Esto tiene, o pretender tener, un impacto directo en la forma en que la ciudadanía —sujetos sociales y políticos— se relacionan con el Estado, pero con sus prácticas y formas de desplegarse en la experiencia cotidiana de quienes vivimos en un régimen político democrático. Y hasta ahora, la forma en que se mide la transparencia en relación con la calidad democrática, se enfoca en el cumplimiento de la norma de transparencia, en la observancia de que las instituciones públicas como sujetos obligados cumplen con la infraestructura y los procesos para hacer eficaz el acceso a la información y la respuesta a los ciudadanos que solicitan sus servicios. Hay indicadores de calidad relacionados al cumplimiento de los requerimientos legales e institucionales. Es un avance, pero hasta ese punto, el análisis es jurídico e institucional.

En este sentido, la subjetividad política como análisis, se presenta como propuesta para la investigación —o de enfoque para

la observación de la experiencia política— que tiene como propósito principal observar las subjetividades de los ciudadanos en su experiencia política, y cómo esta puede potenciar niveles de satisfacción o insatisfacción de la experiencia democrática. A partir de ello, se podría propiciar el estudio de la percepción que tienen los ciudadanos, sujetos políticos, grupos o actores sociales vinculados o no al ejercicio del acceso a la información y la transparencia, para determinar si refieren la experiencia como:

a) Realización democrática donde se cumple la norma como satisfactor de demanda social, o bien,

b) Como un ejercicio de la subjetividad política que exalta más la percepción de la experiencia democrática en un sentido inconcluso.

Según Duque,

[...] la subjetividad política se expresa mediante sentidos subjetivos múltiples que se interrelacionan constituyendo lo que han denominado “las tramas de la subjetividad política”, y que en sus investigaciones han identificado como: la autonomía, la conciencia histórica y la posibilidad de plantearse utopías, la reflexividad, la ampliación del círculo ético, la articulación de la acción y sus narrativas, la configuración del espacio público como escenario de realización de lo político y la negociación del poder. En ese sentido, la subjetividad política se despliega como una matriz de sentidos subjetivos que tienen múltiples maneras de interconectarse, desarrollarse y expresarse, pero que tienen como su centro lo público.¹⁸

¿Qué sienten o experimentan emocional o intelectualmente los ciudadanos en su experiencia cotidiana con la democracia, con las instituciones públicas o sus procesos como la transparencia o el acceso a la información? ¿Estos elementos le dan sentido de realización a la experiencia democrática? En este contexto, el enfoque de análisis no son las estructuras políticas que determinan acciones para normatizar la vida pública, sino que se centra en los sujetos que experimentan la vida política en relación con estas estructuras y sus procesos.

¹⁸ L. Duque, *et al.*, (2016), “La subjetividad política en el contexto” *Rev. CES Psicol.*, 9 (2), pp. 128-151.

La transparencia, por ejemplo, como un ejercicio que se desprende sí de las instituciones públicas, pero que a su vez impacta en la forma en que los sujetos perciben la experiencia democrática misma. ¿Se percibe que con las leyes de transparencia la democracia se consolida al ser un ejercicio de rendición de cuentas? ¿Esto permite que los gobiernos se sujeten al escrutinio público y se ejerza el *kratos* en el *demos* mejorando la calidad de la democracia? Si bien se ha avanzado en las leyes e instituciones relacionadas con la transparencia, con robustos marcos normativos y operacionales, ¿cómo trasciende esto a las instituciones públicas mismas y genera condiciones perceptibles de avance democrático en la misma ciudadanía?

Desde hace décadas se ha escrito y reflexionado sobre “el desencanto” de la democracia, aludiendo que la ciudadanía en general, aunque aprueba el sistema democrático lo percibe como un “mal necesario”. José Woldenberg (2017) indica que

Las democracias latinoamericanas —o muchas de ellas— navegan en un mar de desconfianza. Contra el optimismo que tiñó a la región a inicios de siglo, cuando el ciclo de restablecimiento o fundación de regímenes democráticos presagiaba no solo nuevos sino mejores tiempos, hoy “la sensación generalizada de que las reglas del juego democrático son una fachada de sociedades injustas, autoritarias y gobiernos autocráticos” parece expandirse. El desencanto, la apatía, el cinismo flotan en el ambiente y ello no presagia nada bueno.¹⁹

¿Cuál es el significado de este desencanto y cómo podemos estudiarlo asociando la desconfianza, la apatía, “la sensación” de la ciudadanía sobre la democracia a la calidad de la democracia misma? Analizar el terreno de la subjetividad muestra el otro lado menos visible de la medición de la calidad de la democracia. Nos lleva a la reflexión de cómo vivimos el desencanto en el régimen —o la desconfianza, eso que el mismo Woldenberg señalaba “gobiernos deshonestos o ineficientes minan la confianza”—, o bien cómo percibimos la experiencia como un avance que genera un

¹⁹ José Woldenberg, (2017) “Razones y sinrazones del desencanto democrático”, *Andamios*, 14 (35), p. 405. Recuperado en 12 de agosto de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000300405&lng=es&tlng=es.

estado colectivo que aprecia la democracia como un valor agregado y vivencial en las relaciones sociales que promueve.

Aludiendo a las propuestas de medición de calidad de Morlino, citadas al inicio de este escrito, si bien el consumidor de un bien material queda “satisfecho” dependiendo de la calidad del producto que compra o adquiere y, al final, esto impacta su estado anímico que le da el fruto de la utilidad marginal del bien, podríamos pensar en términos de la calidad de la democracia que ésta debería tener un impacto anímico y subjetivo también en la ciudadanía. Si en el trayecto de la construcción democrática se han creado leyes e instituciones, por ejemplo, relacionadas con la transparencia, deberíamos apostarle también a analizar cómo estas nos hacen sentir en la experiencia democrática. Si nos desencantan o realmente nos hacen avanzar y experimentar una mejor calidad de vida institucional, o, en el mejor de los casos, una mejor calidad de vida.

V. REFERENCIAS

- AGUILAR, L. F., (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BARREDA, Mikel, (2011), “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, *Política y Gobierno*, México, CIDE.
- COLOMER, Josep M., (1987), “Las democracias realmente existentes”, *Cuadernos Políticos*, número 52, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre.
- COLLIER, David, (1997), “Democracy with adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, Vol. 49. No. 3.
- DAHL, Robert, (1995), *Justifying Democracy*. Society Transactions Publishers.
- DIAMOND, Larry, FUKUYAMA, Francis, HOROWITZ, Donald L., y PLATTNER, Marc F., (2014) “Reconsidering the ‘Transition Paradigm’ ”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Issue: 1.
- DWORKIN, Ronald M., (2008), *La democracia posible: principios para un nuevo debate político*, Barcelona, España, Paidós.
- DUQUE, L., PATIÑO, C., MUÑOZ, D., VILLA, E., y CARDONA, JJ., (2016), “La subjetividad política en el contexto”. *Rev. CES Psicol.*, 9 (2), pp. 128-151.
- FERRAJOLI, Luigi, (2011), *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*, Madrid, España, Trotta.

- Freedom House (2022), *Report. Freedom House*, Recuperado el día 12 de agosto de 2022, disponible en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- KARL, Terry Lynn, y SCHMITTER, Philippe C., (1991), "Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, Vol. 128, Issue 2.
- MORLINO, Leonardo, (2011), *Democracias y democratizaciones*, México, CEPCOM.
- MUNCK, Gerardo, (2009), *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship and Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press. Capítulo "Drawing Boundaries. The Crafting of Intermediate Regimes Categories".
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Paidós. Barcelona, Vol. 4.
- PACHECO, A., (2013), Reseña bibliográfica: "Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas de Mario Bassols", Colegio de la Frontera Norte, pp. 197-201.
- PARAMIO, Ludolfo, (2002), "La globalización y el malestar en la democracia", *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 20, UAM-UNED.
- TOURAINÉ, Alain, (2000), *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- TORRUELLA, J. B., (2020), *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.1>.
- VALLÉS, J. M., (2006), *Ciencia Política. Una introducción*, España, Ariel.
- WITTINGHAM, M. V., (2010), "¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?", *RAI. Revista de Análisis Internacional*, (2), pp. 219-235.
- WOLDENBERG, José, (2017), "Razones y sinrazones del desencanto democrático", *Andamios*, 14 (35), pp. 405-415. Recuperado en 12 de agosto de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000300405&lng=es&tlng=es.

Más allá del acceso a la información

Los avances y retos que han dejado las reformas a veinte años de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental

Marisol Maldonado Romero¹

Resumen: Este artículo expone un análisis descriptivo de los avances y retos normativos en materia de acceso a la información en México haciendo un énfasis especial en las normativas de los estados. Se analizaron dos temáticas específicas: las reformas hechas a nivel nacional y las reformas locales. El supuesto con el que se inició esta investigación fue que los avances normativos en la materia son significativos y han respondido a la protección del derecho de acceso a la información, por lo que se esperaban resultados positivos en ambas temáticas. La investigación confirmó y amplió el supuesto anterior debido a que en las normas se han formulado políticas e instituciones que representan progreso y que garantizan un derecho; sin embargo, quedan como reto la consolidación y socialización del acceso a la información entre las autoridades y los ciudadanos.

Palabras clave: Transparencia, acceso a la información, avances, retos.

I. INTRODUCCIÓN

La creación de condiciones para promover el acceso a la información en México ha enfrentado distintas barreras políticas, socia-

¹ Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales por el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico *sol.maldonado.romero.92@gmail.com*

les, económicas e incluso culturales. Por esta razón, en las últimas dos décadas se han creado y aplicado múltiples acciones normativas y administrativas para su evolución. Dentro de las acciones que se han implementado para promover la incorporación del derecho de acceso a la información destacan las reformas al artículo sexto constitucional, el cual es el origen y soporte de este derecho.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas ante la idea de la democracia forman parte de las bases de consolidación del Estado, los tres conceptos, legitiman un gobierno con lo que se pretende la eliminación de acciones que afectan a la sociedad como lo son la corrupción y la opacidad.

La democracia en América Latina ha enfrentado una crisis de consolidación a raíz de lo que supone la teoría democrática, la cual reconoce la existencia del Estado sin problematizarlo, es decir, sin analizar los componentes burocráticos y legales.²

Por lo tanto, el objetivo de la investigación consiste en identificar las condiciones en las cuales se encuentra la norma utilizando como acercamiento la metodología propuesta por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) en 2010 con la finalidad de obtener un balance y describir sí a veinte años de la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental han existido avances o limitaciones para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se hace un acercamiento a los antecedentes más destacados que llevaron a la creación de las primeras leyes; en la segunda parte se describe el avance normativo en el ámbito subnacional con el objetivo de tener un panorama completo de las leyes; y en la tercera parte se exponen los avances y retos en la materia.

II. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS EN MÉXICO

En el ámbito normativo es importante destacar que el primer esfuerzo histórico del que se tiene registro data de 1776, con la

² E. Dagnino, A. Olivera Y A. Panfichi, (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica.

experiencia de Suecia,³ la cual abrió las puertas a que los países legislaran en materia de transparencia y acceso a la información.⁴ Sin embargo, en nuestro país hasta la reforma de 1977 se establecieron los primeros antecedentes del derecho de acceso a la información, aunque este tuvo un impacto diferenciado debido a que se otorgó como una potestad para que los partidos políticos accedieran a los medios de comunicación.

Después de casi dos décadas de este primer antecedente normativo, la sociedad civil, periodistas, académicos y actores mediáticos,⁵ en el año de 2002, intervinieron para la creación del primer instrumento que estableció las bases del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía y la tarea para las autoridades respecto de la transparencia y la rendición de cuentas.

Bajo esta premisa es importante destacar el progreso normativo en la materia el cual nace de las reformas constitucionales y generales que dieron pie a lo que hoy tenemos como parte del derecho de acceso a la información.⁶ Dichas reformas pueden agruparse de la siguiente manera:

a) 6 de diciembre de 1977. Se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce como una garantía para que los partidos políticos accedan a la información.

b) 11 de junio de 2002. Creación de la primera ley en la materia (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental); asimismo se crea la primera institución garante

³ Se creó la denominada Ley de Libertad de Prensa esta dictaba que el gobierno debía responder a la sociedad sobre la información que le era requerida bajo un modelo de rendición de cuentas de las autoridades.

⁴ John Ackerman e Irma Sandoval Ballesteros, (2008), *Leyes de acceso a la información*, en *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>.

⁵ J. F. Escobedo, (2002), "Movilización de opinión pública en México: el caso del grupo Oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública", *Diálogos de la Comunicación*, 3 (otoño-invierno 2002), pp. 39-65.

⁶ Ximena Puente, (2016), "Reforma constitucional en materia de Transparencia y Acceso a la Información", *Revista Del Centro de Estudios Constitucionales*, julio-diciembre (3), pp. 63-99. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/archivos/calendario_actividades/07_PUENTE_REVISTA_CEC_03.pdf.

del derecho de acceso a la información (Instituto Federal de Acceso a la Información).

c) 20 de julio de 2007. Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se reconoce el derecho de acceso a la información. Los transitorios de esta reforma establecen las bases competenciales subnacionales.

d) 7 de febrero de 2014. Se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgando autonomía al organismo garante federal, ampliando el catálogo de sujetos obligados, genera las bases del establecimiento de los organismos autónomos para los estados.

e) 5 de mayo de 2015. Se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

f) 29 de enero de 2016. Se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalando facultades competenciales para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública.

Cuatro han sido las reformas sustanciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente el artículo sexto constitucional. Estas incluyen el reconocimiento del derecho de acceso a la información y la autonomía a los órganos garantes. La creación de la ley general en 2002 es el parteaguas de la reglamentación en lo local y el mayor avance en la materia.

Como resultado de la reforma constitucional, en materia de acceso a la información, es imperante destacar que no solamente se ampliaron o crearon normativas expedidas por el poder legislativo, sino que también los organismos garantes, en el ejercicio de su competencia reglamentaria, han expedido ordenamientos que han fortalecido los parámetros normativos que han complementado diversas posibilidades para la protección de este derecho.

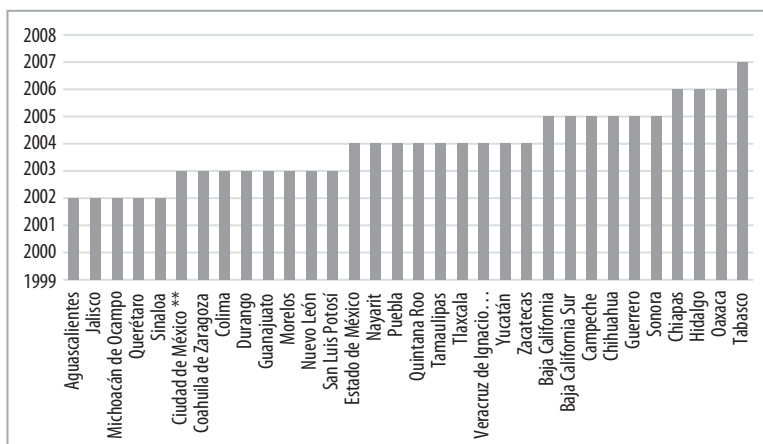
III. REFORMAS LOCALES EN MÉXICO

El tema del acceso a la información ha tenido una transformación profunda: pasó de ser un derecho de unos cuantos a convertirse en una obligación para las autoridades y un derecho para la

ciudadanía, lo que le ha abierto un espacio para la participación en lo público.

A veinte años de la primera ley y ocho años de la reforma de 2014, la creación de leyes, sistemas nacionales, cambios institucionales y fortalecimiento de instituciones garantes, cabe preguntarse ¿cómo ha evolucionado el derecho de acceso a la información en el ámbito subnacional? En 2002 se crearon las primeras leyes locales en Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Sinaloa. El último de los estados en publicar su ley fue Tabasco en el año 2007.

Tabla 1. Aprobación de las leyes de transparencia en los estados

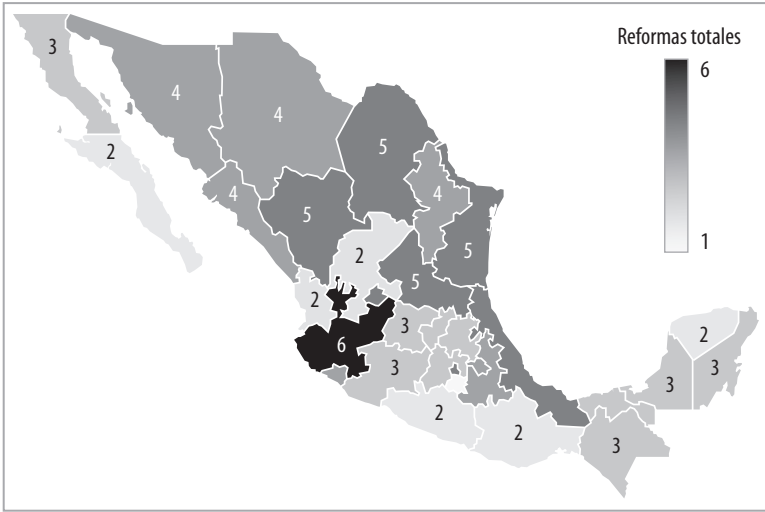


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los congresos de los estados, 2022.

** Distrito Federal.

Posterior a la reforma constitucional de 2014 se han modificado las leyes locales en 112 ocasiones, siendo que en 2016 ocurrieron 27 modificaciones este número puede ser explicado debido a la homologación con la Ley General aprobada en 2015. Los estados con mayores modificaciones son Jalisco con seis, seguido por Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Durango, San Luis Potosí Tamaulipas y Veracruz con cinco, mientras que Morelos solamente tiene una modificación.

Gráfica 1. Número de reformas a la Ley de Transparencia Local para el periodo 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los congresos de los estados, 2022.

Si bien, la parte sustantiva de las modificaciones puede obedecer a cambios mínimos, estas reformas reflejan una agenda legislativa que es visible en lo local y que la producción legislativa no ha acabado desde la reforma de 2014 y su homologación con las leyes locales de 2015 y 2016. La dinámica descrita por el derecho de acceso a la información puede estar vinculada a contextos, tanto internacional como nacional, en donde cada vez se hace más evidente la importancia de promover y crear condiciones que favorezcan a este derecho.

Estos avances normativos se han sido incrementado y han respondido a los problemas y fallas que se suscitan en la aplicación cotidiana en una especie de prueba y error (Lindblom, 1993) buscando garantizar un derecho humano fundamental.⁷

⁷ C. Lindblom, (1993), “La Ciencia de ‘salir del paso’ ”, Vol. 2: *La Hechura de Las Políticas*, pp. 1-16.

Al analizar las nomas estatales en armonía con el artículo sexto de la constitución utilizando la metodología propuesta por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra),⁸ todas y cada una de las leyes locales cumplen con lo establecido, es decir, cuentan con un apartado que delimita qué es información pública, derecho a la privacidad y protección de datos personales, la gratuidad del derecho, mecanismos de acceso a la información estableciendo además plazos y términos, obligaciones comunes y específicas para los sujetos obligados con las particularidades propias de cada lugar que establecen y señalan la forma de la publicidad, establecen sanciones, determinan la integración de sus órganos garantes y su autonomía.⁹

Es importante destacar que algunas leyes locales incluso tienen contempladas medidas y acciones que maximizan el derecho de acceso a la información como el caso de Baja California que establece la creación de un Comité Ciudadano el cual tiene como fin garantizar la participación de la sociedad en la integración del organismo garante. Guanajuato por su parte establece un término de cinco días hábiles para dar una respuesta a información requerida por parte de los sujetos obligados.

El piso mínimo de la ley en lo local se puede afirmar que está cubierto dos décadas después de la primera ley de transparencia y acceso a la información, normativamente se han resguardado los espacios y visibilizado diversos canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía con el uso de nuevas tecnologías y herramientas.

Las dinámicas entre las necesidades sociales y las modificaciones a la ley han avanzado paulatinamente, justificadas en la necesidad de construir democracias más justas. En este punto se puede señalar que los avances en materia de derecho de acceso a la información en lo subnacional se encuentran acordes con el tiempo,

⁸ Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), (2010), *Análisis Comparativo de las Leyes Estatales de Acceso a la Información y Transparencia con relación al Artículo Sexto Constitucional Mexicano*. México.

⁹ Los resultados se encuentran en la tabla señalada como anexo único.

pero no deben dejarse de lado puesto deben seguir formando parte de una agenda legislativa de carácter progresivo.

IV. LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LOS AVANCES Y RETOS. ORGANISMOS GARANTES

La creación de instituciones autónomas pro rendición de cuentas¹⁰ (Ackerman, 2007) son un ejemplo de mecanismos de contrapesos institucionales¹¹ y donde se observa el mayor avance en materia de acceso a la información pública. Estos órganos constitucionales autónomos en el ámbito subnacional ejercen un control institucional dentro de la estructura estatal la cual nace de su especialización técnica.

Sin embargo, estos órganos se enfrentan a insuficiencias presupuestales que se contraponen al incremento en la carga de trabajo y a la falta de recursos humanos (Guerra Ford, 2015).¹² La asignatura pendiente, es entonces, el fortalecimiento de dichas instituciones las cuales operan dentro de una particular orbita competencial. Sin duda, la autonomía obtenida por las reformas es el detonante político que ha permitido el desarrollo institucional de los organismos garantes.

Garantizar el derecho de acceso a la información es una cuestión esencial para la consolidación democrática. Las reformas han fortalecido el carácter institucional otorgándoles facultades a los organismos garantes para poder sancionar a los sujetos obligados que incumplen con la norma, además que se han creado mecanismos como el Sistema Nacional de Transparencia cuyo objetivo

¹⁰ John Ackerman, (2007), *Organismos autónomos y democracia, el caso México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI Editores.

¹¹ Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo, (2010), "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México" *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, pp. 117-202.

¹² O. M. Guerra Ford, (2015), *Los órganos garantes de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2970>

busca nivelar la heterogeneidad nacional bajo la premisa de salvaguardar la prerrogativa ciudadana del acceso a la información.

V. SUJETOS OBLIGADOS

Hasta este punto se han expuesto las modificaciones a leyes y los avances que estas reflejan en un modelo ideal de transparencia y rendición de cuentas visto como un derecho,¹³ el acceso a la información hace referencia a una actividad del estado la cual implica que las autoridades sean transparentes y se les obliga a informar sobre sus acciones y decisiones al ser este un instrumento de un sistema de rendición de cuentas.

El artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define que son sujetos obligados todas aquellas instituciones que reciban y ejerzan recursos públicos. En términos del acceso a la información los gobiernos cobran especial relevancia, pues son quienes ostentan el poder y que en un contexto democrático son los representantes ciudadanos.

Fox y Haight (2007) sostienen que el acceso a la información en términos institucionales se promueve a través de dos acciones; la primera tiene que ver con la publicidad de la información por parte de las instituciones y la segunda sobre el ciudadano que ejerce su derecho a saber.¹⁴

Este es uno de los principales retos a veinte años de la creación de la primera ley de transparencia: ¿cómo lograr administraciones eficientes que cumplan con la norma con información útil para el ciudadano? Si bien, resulta complejo determinar la causa por la cual la ciudadanía solicita información, podría pensarse que el acceso a la información es el resultado de la visibilización de problemas sociales y escándalos de corrupción, entre muchas otras razones.

En términos de los retos en la materia, la opacidad y la corrupción siguen siendo los mayores detractores del derecho de acceso

¹³ Ackerman y Sandoval Ballesteros, *op. cit.*

¹⁴ J. Fox y L. Haight, (2007), "Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica", *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, pp. 29-4.

a la información. En 2021 el Índice de Percepción de la Corrupción, mostró que las vulnerabilidades en los gobiernos generaron una caída drástica de la puntuación de muchos países, el origen de esto puede deberse en gran medida a la pandemia, pero esta no es una excusa para la opacidad y la limitación de controles institucionales.

Es este, entonces, el reto: lograr una administración pública dispuesta a cumplir y facilitar el cumplimiento más allá del plano normativo y prescriptivo. Si bien es cierto que el diseño normativo es fundamental para la realización de cualquier actividad en un estado de derecho, se necesitan más que postulados, se requiere de voluntad política, social, agentes, ciudadana.¹⁵

VI. CONCLUSIONES

Lo expuesto en este artículo nos permite concluir que, a veinte años de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental nos encontramos normativamente en el momento cumbre del acceso a la información, las leyes en los estados cubren los supuestos normativos básicos y se han creado sistemas que nivelan la heterogeneidad en lo local.

Los órganos garantes cuentan con herramientas suficientes para proteger los derechos de los ciudadanos, pero debe respetarse su autonomía. Podemos tener los diseños institucionales complejos lo cual es importante pero lo es aún más el trabajo diario de la administración pública mexicana, en la realización de sus actividades, las cuales son parte fundamental del cumplimiento de la ley de transparencia.

Es necesario pensar al derecho de acceso a la información como un instrumento fuerte, eficaz, útil y valioso para la sociedad. Haber recorrido este camino por dos décadas ha dejado claro que como componente esencial se encuentran los gobiernos transparentes y que rinden cuentas y los ciudadanos que ejercen su dere-

¹⁵ M. Bauhr y M. Grimes, (2014), "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability", *Governance*, 27 (2), pp. 291-320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.

cho a la información. Cuesta mucho dejar la opacidad, pero ya sabemos que cuesta menos mantenerla.

VII. REFERENCIAS

- ACKERMAN, John, (2007), *Organismos autónomos y democracia, el caso México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI Editores.
- ACKERMAN, John, y SANDOVAL BALLESTEROS, Irma, (2008). "Leyes de acceso a la información", en *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>.
- BAUHR, M., y GRIMES, M., (2014), "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability", *Governance*, 27(2), pp. 291-320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), (2010), *Análisis Comparativo de las Leyes Estatales de Acceso a la Información y Transparencia con relación al Artículo Sexto Constitucional Mexicano*. México.
- DAGNINO, E., OLIVERA, A., y PANFICHI, A., (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura económica.
- ESCOBEDO, J. F., (2002), "Movilización de opinión pública en México: el caso del grupo oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública", *Diálogos de la Comunicación*, 3 (otoño-invierno 2002), pp. 39-65.
- FOX, J., y HAIGHT, L., (2007), "Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica" *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, pp. 29-64.
- GUERRA FORD, O. M., (2015), *Los órganos garantes de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2970>.
- LINDBLOM, C., (1993), "La Ciencia de 'salir del paso' ", Vol. 2: *La Hechura de Las Políticas*, pp. 1-16.
- PUENTE, Ximena, (2016), "Reforma constitucional en materia de Transparencia y Acceso a la Información", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, julio-diciembre (3), pp. 63-99. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/archivos/calendario_actividades/07_PUENTE_REVIS-TA_CEC_03.pdf
- Ríos Cázares, Alejandra, y Cejudo, Guillermo, (2010), "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México", *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, pp. 117-202.

Estados	Criterios												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Tabasco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Tlaxcala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Veracruz	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Yucatán	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zacatecas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

La descripción de cada criterio es la siguiente: 1. Información Pública en posesión de los Sujetos Obligados. 2. Información pública reservada. 3. Criterio de máxima publicidad. 4. Protección a los datos personales y de vida privada. 5. Acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. 6. Acceso a la información sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización. 7. Mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expedito. 8. Organismos con autonomía de gestión y decisión. 9. Preservación de archivos administrados actualizados. 10. Publicación de indicadores de gestión. 11. Publicación del ejercicio de recursos públicos. 12. Sujetos Obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos entregados a sujetos físicos o morales. 13. Sanciones a Sujetos Obligados.

Antecedentes de la Ley General de Archivos y la transparencia en México

Magdiel Gómez Muñiz¹

Resumen: Este documento brinda un análisis de los antecedentes de la Ley General de Archivos (LGA), a partir de un recorrido cronológico en las diferentes entidades federativas desde 1957 a la fecha, subrayando la importancia de los cambios que han tenido lugar en el territorio nacional y se vuelven fundamentales para fortalecer al Sistema Nacional de Transparencia y Anticorrupción (SNTA). Este artículo, hace patente una perspectiva crítica sobre el lenguaje formal e informal simbólico de la LGA y acceso a la información y su aplicación práctica en el espacio público. Con lo anterior se pretende contribuir al debate actual en una perspectiva transdisciplinar a 20 años de la Transparencia en México. Sumado a lo anterior también se define el Programa Nacional Estratégico (Pronace), desde el enfoque cultural que garantice la equidad, derechos humanos, libertad de expresión y justicia social, lo que legitima la pertinencia de documentar desde enfoques de ciencia básica.

¹ Profesor Investigador Tiempo Completo de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Coordinador del Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de la Ciénega (CUCiénega-UdeG). Integrante del Cuerpo Académico UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo Regional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). Perfil PRODEP-CONACYT. Colaboradora de Integridad Ciudadana A.C. Integrante de redes académicas como: Red Internacional América Latina, África, Europa, El Caribe (ALEC), Laboratorio de Estudios Metropolitanos (LEMet-ColJal), Red Nacional Metropolitana (Renamet), Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip), Red Iberoamericana de Seguimiento a la Agenda 2030 (Red Iberods), Articulista en Contraréplica y Decisiones. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0709-3460> Correo electrónico: magdiel.gmuniz@academicos.udg.mx

Palabras clave: Acceso a la información, archivos, bancos de datos, Ley General de Archivos, transparencia.²

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de la Ley General de Archivos (LGA), como herramienta y como objeto de estudio en México, constituye el marco general de referencia de la presente investigación. La temática se orienta a la comprensión de la transparencia, de la sistematización, de la gestión documental dentro del sistema político mexicano y el fortalecimiento de la democracia de cara a una estrecha relación con el ciudadano y el acceso a la información. Entiéndase lo anterior como “aquella generada por las personas o entidades que la legislación califique como sujetos obligados, quienes dan cuenta de su actuar de manera documentada”.³

El objetivo general está enfocado a responder los siguientes cuestionamientos: según los antecedentes de la LGA y la transparencia, ¿qué relación guarda la LGA con la transparencia?, y ¿de qué manera esta fortalece el acceso a la información?

El cuerpo teórico, apoyado en investigación documental, se construye a partir de la revisión de la primer LGA, que se remonta al 15 de junio de 2018, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*⁴ y su entrada en vigor el 15 de junio de 2019; el trabajo se complementa con el análisis general de argumentos que ponen de manifiesto los principales problemas que han hecho de la LGA una práctica alejada de la realidad nacional.

Más allá de reconocer avances y retrocesos, se debe poner énfasis en relación con la congruencia, pertinencia, autonomía y administración de la información pública y, en su conjunto, del

² Las presentes palabras clave, fueron recuperadas a partir del núcleo ontológico y aproximaciones del Vocabulario Controlado de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <http://www.iisue.unam.mx/iisue/actividades/vocabulario-controlado.pdf>

³ Bertha Maciel, “las implicaciones de la ley general de archivos para el derecho de acceso a la información pública”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, número 8, pp. 3-24. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2020.9.14276>

⁴ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>

acceso a una calidad de banco de datos a partir de los problemas que han hecho de la transparencia una práctica distante de la realidad nacional.

Más que plantear solo cuestiones relativas sobre la transparencia, se construyen interrogantes sobre la forma en cómo las instituciones y los agentes asociados con ellas entienden el fenómeno de la transparencia para apoderarse de una LGA; entendida esta como una herramienta que permite la gestión documental y archivística necesaria que contribuye al trabajo de la justicia, la rendición de cuentas, la transparencia, la memoria civil y el acceso a la información pública.

Así pues, la presente disquisición no se trata de una investigación de la LGA, sino sobre la LGA; se pretende transitar hacia un “manifiesto teórico” para contribuir al debate sobre los 20 años de la Transparencia en México y su consolidación. Se aportan elementos para una crítica fundamentada de la transparencia y la calidad en la documentación producida, sistematizada y archivada de los sujetos obligados.

II. DESARROLLO

Una de las exigencias de esta investigación, consiste en que la LGA estimula una cultura de la transparencia en la que sienten sus reales las instituciones de Estado para producir canales transparentes de acceso a la información. Así como la eficacia de aquellos sujetos obligados al momento de informar a los colectivos sociales y las agendas que legitiman su existencia en las estructuras organizacionales de poder.

Los textos reunidos, en su mayoría, permiten una recopilación de datos cronológicos y geográficos de la temática a tratar en este apartado del desarrollo de la investigación.

Por lo anterior, debido a la importancia del campo de estudio, las fuentes de información permiten elaborar un esbozo histórico con una técnica documental centrada en la revisión de textos clásicos. Se presenta un punto de partida que pretende ir más allá de una historia puramente descriptiva de fechas, conceptos y teorías para hacer un análisis crítico y reflexivo de las condiciones

político-culturales que guarda la LGA en nuestro país y siguiendo al Pronace-Cultura, permite una reflexión en apartados dedicados a protocolos burocrático-administrativos que son indispensables para una integración de la planificación, la recopilación documental y la cultura de la transparencia que obliga a nuevos planteamientos con prospectiva y políticas de derecho a un Sistema Nacional de Acceso a la Información (SNAI).

A saber, el Pronace-Cultura , promueve que:

[...] agendas de investigación e incidencia enfocadas en el reconocimiento de las perspectivas y saberes de múltiples actores —en particular de los sociales y comunitarios— para que sean incorporados en la construcción de nuevos conocimientos. El objetivo de este Pronaces es propiciar el reconocimiento de las memorias, saberes, tecnologías, expresiones y prácticas, generadas desde la diversidad cultural y biocultural que nos define como país, para, con ello, entender los problemas nacionales y generar soluciones integrales, profundas y amplias que consideren la pluriculturalidad nacional. Esto permitirá contribuir a garantizar la equidad, la diversidad cultural, los derechos humanos, la libertad de expresión y la justicia social.⁵

Sin embargo, el discurso de la transparencia, el acceso a la información, la LGA, carece de sentido si no se instrumentaliza por medio de una política de Estado que impulse un programa y presupuestos pertinentes para hacer funcional una filosofía de máxima productividad social en relación con un ética cosmopolita que debe regir a todos los entes públicos. En opinión de Rawls,⁶ se debe priorizar un Imperio de la Ley para que el Estado produzca inercias como medio para racionalizar y hacer más eficiente un sistema de adaptación a las estructuras existentes desde propósitos de amplia apertura y justicia para la cooperación social y la plena libertad de los que participan en la confección de intereses para el desarrollo.

Para John Rawls, la filosofía de la justicia guarda una perfecta sincronización entre lo que el ciudadano político requiere saber

⁵ CONACYT, “Programas Nacionales Estratégicos -Cultura”, CONACYT, 2022. <https://conacyt.mx/pronaces/pronaces-cultura/>

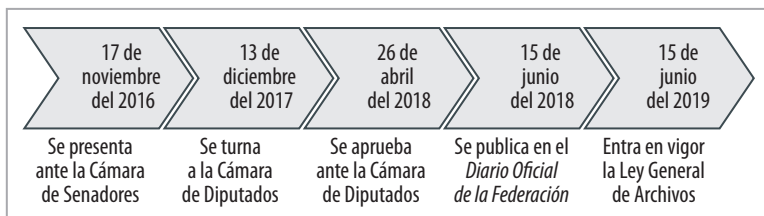
⁶ John Rawls, *Teoría de la Justicia*, 3a, ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

para tomar buenas decisiones y lo que el gobernante debe informar para cumplir su máxima encomienda, que es la de gobernar de cara al colectivo social. Señalado esto, la siguiente cita propicia el debate sobre el tipo de racionalidad a efectos de solidificar una visión originalmente impulsada por los regímenes democráticos:

El imperio de la Ley está directamente unido a la libertad. Podemos verlo considerando la noción de un sistema jurídico y su íntima conexión con los preceptos de la justicia como regularidad. Un sistema jurídico es un orden coercitivo de normas públicas dirigidas a personas racionales con el propósito de regular su conducta y asegurar el marco para la cooperación social. Cuando estas normas son justas, establecen una base para las legítimas expectativas. Estas normas, constituyen motivos por los que las personas confían unas en otras y ejercen sus derechos cuando sus expectativas no se cumplen.⁷

Lo anterior se circunscribe, perfectamente, en el derecho que se tiene de acceso a la información y de un pulcro manejo de archivos para recuperar la memoria histórica y garantizar un territorio bien definido donde florezca el ideal ontológico de bases de datos e información robusta y clasificada para conducir la narrativa fenomenológica de un país y su desarrollo socio-económico, político y cultural. A continuación, una breve explicación del proceso legislativo de la LGA.

Figura 1. Proceso legislativo de la Ley General de Archivos



Fuente: Elaboración propia con base en Francisca Escobedo, *Ley General de Archivos. Antecedentes y contenido general*, Gobierno de Michoacán, disponible en <https://secoem.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/LEY-GENERAL-DE-ARCHIVOS.-francis.-exposicion..pdf>

⁷ *Ibidem*, p. 222..

A manera de dimensionar el camino recorrido en relación con la LGA, se vuelve indispensable el apoyo de una tabla como herramienta que permita interpretar cronológicamente las leyes que parten del principio de una adecuada organización documental. Procedimiento metodológico que consiste en reconocer la condición histórica de entramados legislativos y narrativas de gobierno que posicionen avances graduales y autónomos capaces de propiciar equilibrios entre una ley y otra, para dar un enfoque de racionalidad limitada con propuestas modulares por avances cronológicos.

La propuesta de la siguiente matriz consiste en enunciar el nombre de la ley y el punto geográfico donde se gestó.

Tabla 1. Antecedentes de la Ley General de Archivos

1957	Ley de protección y conservación de Archivos, Estado de Nayarit.
1985	Ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Puebla.
1986	Ley de documentos administrativos e históricos del Estado de México.
1986	Ley del Sistema Estatal de Archivos de Yucatán.
1987	Ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Tabasco.
1987	Ley del Sistema Estatal de Archivos de Zacatecas.
1988	Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Guerrero.
1990	Ley de documentos administrativos e históricos del Estado Libre y Soberano de Veracruz.
1992	Ley del Sistema Estatal de Archivos de Aguascalientes.
1993	Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Chiapas.
1994	Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Baja California Sur.
1996	Ley que regula la administración de documentos administrativos e históricos (Estado de Sonora).
1998	Ley que regula la administración de documentos públicos e históricos del Estado de Jalisco. ⁹
2000	Vicente Fox. Alternancia, Transparencia, Rendición de cuentas, etcétera. ¹⁰

⁸ Disponible en: <https://revistaredca.uaemex.mx/article/download/13292/10289/>

⁹ Disponible en: <https://secoem.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/LEY-GENERAL-DE-ARCHIVOS.-francis-exposicion..pdf>

2001	Ley del Sistema Estatal de Documentación del Estado de Quintana Roo.
2001	Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP).
2002	Entra en operaciones la FEMOSPP.
2002	En febrero, en cumplimiento con el acuerdo, se trasladan más de 4 000 cajas y toda clase de documentos sobre las acciones de inteligencia del gobierno mexicano, 80 millones de fichas.
2002	11 de junio. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.
2003	Ley de Transparencia en el Estado de Michoacán.
2004	Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán y sus municipios.
2006	Se cierra la FEMOSPP.
2012	Enero. Ley Federal de Archivos.
2014	8 Foros a nivel nacional para “Hacia la Construcción de una Nueva Ley de Archivos y
2015	Lineamientos para la creación de Sistemas Automatizados, gestión y control de documentos.
2015	04 de mayo. Ley General de Transparencia.
2015	Anteproyecto de la Ley General de Archivos. ¹¹
2016	Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en materia de Archivos y Transparencia para la Administración Pública.
2016	18 de julio. Ley General del Sistema Anticorrupción.
2016	Mayo. Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema de Transparencia acceso a la Información y Protección de Datos Personales por el que se aprueban los lineamientos para la organización y la conservación de los archivos.
2017	26 de enero. Ley General de Protección de Datos Personales.

¹⁰ Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Anteproyecto_Iniciativa.pdf

2017	Mayo. Acuerdo por el que tiene objeto emitir las disposiciones generales en materia de archivos y gobierno abierto para la Administración Pública. Acuerdo por el que aprueba el Plan Institucional de Archivos.
2017	Noviembre. Es discutida la Ley General con los sectores de la sociedad.
2018	Ley General de Archivos. ¹²
2022	Adición y derogación de disposiciones de la Ley General de Archivos. ¹³
Fuente: elaboración propia, con base en: Ramírez y Sánchez, 2019, p. 20; Escobedo, s. f., p. 3; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018; Senado de la República Mexicana, 2015; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022.	

En este contexto, la LGA permea una relación entre los diferentes órdenes de gobierno para regir la conservación y organización de los documentos que se han generado por parte de un ecosistema gubernamental. Lo que debe propiciar un libre acceso a los interesados en razón de que todos los documentos son componentes indispensables para una eficiente rendición de cuentas.

La idoneidad de la ley, produce resultados positivos que pueden ser justificados y defendidos en razón de los gobiernos y su posición para aceptar una política de la transparencia como “buque insignia” que nutren la democracia y las diversas posiciones políticas conscientes de que no se puede gobernar desde la opacidad o siendo omisos en la dialéctica del poder.

De lo anterior mencionado, se puede recuperar un hilo conductor cronológico de leyes que derivan en obligaciones de archivo, como lo es la responsabilidad de contar con un catálogo de disposición documental, de inventarios, de clasificación y una guía simple de archivo.

La organización y conservación de archivos aprobada por el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), vuelve indispensable que los sujetos obligados se regirán por los principios de integridad, disponibilidad, accesibilidad, conservación y procedencia,

¹¹ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>

¹² Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lga/LGA_ref01_05abr22.pdf

además de que cada responsable de la información no puede eludir su responsabilidad de organizar y conservar la documentación a su resguardo, garantizar que no se dañen documentos e identificar aquellos que por sus condiciones deban ser clasificados y puestos a protección para integrar documentos y expedientes de la Nación, así como constituir grupos multidisciplinarios que incidan en una buena valoración documental. Tareas no menores que junto con los órganos de control interno impulsen políticas públicas para “conservar los expedientes hasta cumplir con su vigencia documental”.¹³

Además, se puede recuperar la composición de un Sistema Institucional de Archivos (SIA) compuesto por dos (2) grandes ejes y subdivisiones en una cantidad de seis (6) variables que a continuación se señalan.

I. Normativo

- a. Comité de transparencia.
- b. Coordinador de archivos.

II. Operativos

- a. Responsable de oficialía de partes.
- b. Responsable de archivo de trámite.
- c. Responsable de archivo de concentración.
- d. Responsable de archivo histórico.

Siguiendo con el discurso y en relación con la importancia de la información pública y la archivística, se debe hacer mención que el Estado debe cumplir con esta obligación de materializar y producir fenómenos públicos, de alcance social, técnicas que, a partir de la LGA y siguiendo a Maciel deben configurar técnicas de configuración pública:

1. *Archivos de trámite*: son los archivos de uso general, de atribución y función de los sujetos obligados.

¹³ José Luna, “Análisis de la Ley General de Archivos y retos para los sujetos obligados”. Sistema Nacional de Transparencia, 2018, p. 22. http://imaip.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Analisis-de-la-Ley-General-de-Archivos-y-retos-para-los-sujetos-obligados_Mtro.-Jose-Guadalupe-Luna-Hernandez_compressed.pdf

2. *Archivos de concentración*: documentos esporádicos y de disposición documental.

3. *Archivos históricos*: documentos sumamente importantes en carácter público, nacional, regional o local.

4. *Archivos privados de interés público*: “son identificados en la LGA como aquellos con valor público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno, pero que sean objeto de interés público”.¹⁴ Asimismo,

[...] los archivos relacionados con la garantía del derecho de acceso a la información pública dan cuenta del principio de máxima publicidad, donde las acciones y decisiones trascendentes en la vida pública, en su dimensión histórica, conectan el pasado con el presente, además son indispensables para la construcción de un gobierno abierto y transparente, para la rendición de cuentas, como insumos en la materialización de evidencia en la toma de decisiones y en la investigación en casos de violaciones graves a derechos humanos, por lo que su gestión diligente, profesional, sistemática y homogénea es un reto en sociedades democráticas y garantistas.¹⁵

Por tanto, la LGA propone avances en torno a la transparencia, gestión de datos, así como salvaguardar la memoria para una óptima rendición de cuentas, desde una lógica discursiva que aterrizza en los hechos.

III. CONTRADICCIONES EN LA ACTIVIDAD ARCHIVÍSTICA

Sin embargo, la actividad archivística se mueve en un mar de contradicciones que se exponen a continuación:

1. Existe una enorme brecha entre la transparencia, el acceso a la información y la LGA, debido a que el contexto en el que la LGA se convierte en parte medular del acceso a la información y la

¹⁴ Artículo 4o., fracción IX, en Maciel, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵ *Ibidem.*

transparencia, presentan desfases normativos, políticos, disciplinares y conceptuales.

2. Los fundamentos teóricos y metodológicos sobre la LGA se diluyen en el compromiso por contribuir a ser una herramienta útil para la toma racional de decisiones.

3. Es evidente la preocupación de los gobiernos por fortalecer los avances y estrategias suficientes para lograr que la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información prevalezcan como premisa en el complejo y heterogéneo sistema político. Pero, no se logra porque hay una conducta de rechazo en la actividad archivística, principalmente en el orden municipal.

4. El trabajo en Comités Especializados en Materia Archivística, es una asignatura pendiente que, pone en evidencia la poca cultura del derecho a la información, para señalar un caso: cuando los archivos se soliciten para consulta pública y contengan datos personales, deberán elaborarse versiones públicas de los documentos para ser consultadas y no declararse inexistente o reservada.

5. Los repositorios finales de la información pública corren la suerte de ser una “especie de estorbo” por carencia de espacios para su resguardo apropiado, sumado a una adecuada clasificación para su almacenamiento en versiones digitales que facilite ejercer el derecho a la información y la rendición de cuentas.

Corresponde, entonces, a los sujetos obligados, impulsar la metodología oportuna para tener los documentos catalogados, clasificados y conservados, siguiendo el Artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI)¹⁶ señala la tendencia generalizada en organizar y conservar la archivística de las instituciones públicas a nivel local, federal y nacional, como lo mencionan Ramírez y Cadena:¹⁷

¹⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación. Mayo de 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf

¹⁷ Merizanda Ramírez y Cecilia Cadena, “Implicaciones de la gestión documental en México a partir de la Ley General de Archivos”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2021, 8(1), pp. 15-23. <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/73441/4564456557460>

En la historia mexicana se destacan diversos acontecimientos que muestran una frecuente inconsistencia en materia de Archivos y que hoy concluyen en la creación de grupos interdisciplinarios en cada sujeto productor que serán los responsables de determinar el valor de los documentos de acuerdo con los principios y criterios señalados con anterioridad.¹⁸

La responsabilidad de la LGA y los recursos del funcionamiento de los archivos, se focaliza en los entes públicos que, promocionan y fortalecen —o por lo menos, deberían— la cultura archivística y generar un fomento de transparencia nacional; la LGA contempla unidades administrativas en las dependencias, en su servicio de información y documentación, lo que obliga generar una planificación de evaluación de acciones de cumplir el informe anual federal.

IV. CONCLUSIONES

Al concluir este documento, sobresalen dos ejes de reflexión. El primero relacionado con el proceso de implementación de la LGA, en el que se logra identificar una crisis epistémica por la que atraviesa el campo de la archivística originada por problemas ontológicos de incongruencia entre lo que se dice a nivel formal. Y el segundo con lo que se hace a nivel informal y lo más relevante es que se empieza a convertir en la incongruencia institucionalizada.

Para que el sistema archivístico funcione y garantice un verdadero acceso a la información se vuelven una provocación las afirmaciones que se plasman en los dos apartados siguientes:

A) Aspecto formal de la LGA:

a. La incorporación de la LGA debe ser una nueva forma de medir indicadores de calidad y pertinencia en el acceso a la información y la rendición de cuentas.

b. El discurso de la LGA lleva un reto intrínseco en la cultura organizacional y el sistema de transparencia.

c. Una política orientada en la consecución de financiamiento para el cumplimiento de la LGA a partir de la capacitación,

¹⁸ *Ibidem.*

investigación, difusión y extensión en torno a la cultura de la transparencia.

d. La incorporación de oficinas especializadas en archivística como parte de la estructura institucional de los sujetos obligados.

e. Formación de recursos humanos en el área de transparencia, archivo y control interno.

f. Creación de espacios digitales para la investigación en banco de datos oficiales.

g. Órganos colegiados de carácter interinstitucional en el que se vinculen sujetos obligados con la sociedad civil organizada.

El aspecto informal se recupera como conclusión precisando la diferencia entre lo que se dice con lo que se hace, lo que permite identificar niveles de incongruencia.

B) Aspecto informal de la LGA:

a. La LGA forma parte de la narrativa y los discursos por parte de los servidores públicos y que lo instituyen como una política pública y marco de referencia para definir el rumbo que debe tomar una institución de cara a ser una caja de cristal y ranqueada como el *top* 10 de las instituciones en materia de acceso de información y rendición de cuentas. Sin embargo, en la práctica, la LGA es discontinua, protocolaria y su implementación no coincide con los contenidos programáticos ni los planes de desarrollo y gobernanza de las instituciones públicas.

b. La LGA en el discurso se describe y se acepta, pero en la práctica no se sabe bien qué significa.

c. Los bancos de información en las administraciones, carecen de repositorios adecuados y en su consulta, se vuelve un “galimatías” ingresar a ellos.

d. Los espacios para documentación institucional, son resultado de las decisiones políticas o de fracciones partidistas más que de aspectos de investigación racionales y democráticos.

e. Las oficinas no siempre están dirigidas por especialistas en transparencia y archivística.

f. Los profesionales en la LGA no siempre se integran a los equipos de trabajo para la toma de decisiones.

g. La transversalidad es una actividad reconocida en el ámbito formal e informal, sin embargo, es una función que no reúne los parámetros para garantizar efectividad y precisión en la toma de decisiones. Se siguen parcelando las oficinas por parte de los sujetos obligados desde una óptica individualista.

Las aproximaciones anteriores son resultado de diálogos democráticos que se pueden desprender de los diferentes órdenes de gobierno —que no es así— y de una, todavía pírrica, cultura de la transparencia, promovida por parte de los órganos garantes en su mayoría pertenecientes a los institutos de transparencia y acceso a la información.

México atraviesa una crisis epistemológica que no ha sido considerada con el rigor y la formalidad académica necesaria. Se debe resaltar la importancia de los archivos, la construcción de la ciudadanía con todas sus complejidades, el tratamiento archivístico desde un enfoque democratizador del conocimiento, una gestión que tenga sentido de decodificar lenguajes que orienten, informen, asesoren y propicien una práctica reflexiva en relación con su función social ante el peticionario.

Se debe resaltar la importancia del Derecho a la Verdad y memoria histórica del conocimiento, a partir de un marco de referencia consistente y de categorías explícitas.

El compromiso central de una LGA a lo largo y ancho del territorio mexicano, es el de generar conocimiento útil para el diseño y la conducción de los procesos archivísticos, de sus funciones, quehacer operativo y recursos necesarios que den cuenta de su efectividad subnacional y reglamentaria.

V. REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2018, 15 de junio), *Ley General de Archivos*. Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2022, 06 de abril), *Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General de Archivos*. Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2016, 09 de mayo), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LF-TAIP_200521.pdf
- CONACYT, s/f, *Programas Nacionales Estratégicos-Cultura*, CONACYT, <https://conacyt.mx/pronaces/pronaces-cultura/>
- ESCOBEDO, F., s/f, *Ley General de Archivos. Antecedentes y contenido general* [presentación de diapositivas]. Gobierno de Michoacán. <https://secoem.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/LEY-GENERAL-DE-ARCHIVOS.-francis.-exposicion..pdf>
- LUNA, J., (2018), *Análisis de la Ley General de Archivos y retos para los sujetos obligados* [presentación de diapositivas]. Sistema Nacional de Transparencia. http://imaip.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Analisis-de-la-Ley-General-de-Archivos-y-retos-para-los-sujetos-obligados_Mtro.-Jose-Guadalupe-Luna-Hernandez_compressed.pdf
- MACIEL, B., (2020), "Las implicaciones de la Ley General de Archivos para el derecho de acceso a la información pública", *Estudios en Derecho a la Información*, 9, pp. 3-24. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2020.9.14276>
- RAMÍREZ, M. y SÁNCHEZ, A., (2019), "Las primeras leyes de archivo y los sistemas estatales de archivo en México" *Revista RedCA*, 2(5), pp. 128-151. <https://revistaredca.uaemex.mx/article/download/13292/10289/>
- RAMÍREZ, M. y CADENA, C., (2021), Implicaciones de la gestión documental en México a partir de la Ley General de Archivos. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 8(1), pp. 15-23. <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/73441/4564456557460>
- RAWLS, J., (1997), *Teoría de la justicia*, (2a. ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República Mexicana, (2015, 29 de septiembre), *Anteproyecto de la Ley General de Archivos*. Senado Gob. https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Anteproyecto_Iniciativa.pdf
- Universidad Nacional Autónoma de México, (2015), *Vocabulario controlado. Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa*, (6a. ed.), UNAM. <http://www.iisue.unam.mx/iisue/actividades/vocabulario-controlado.pdf>

20 años de Transparencia y Archivos

El cauce institucional

José Antonio Ramírez Deleón¹

Resumen: El artículo destaca los beneficios y limitaciones que ha tenido el desarrollo archivístico nacional a partir de la emisión de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de junio de 2002. Se describe su importancia, especialmente, para favorecer la organización y funcionamiento de los archivos, no únicamente desde una perspectiva técnica, sino como un tema jurídico, consagrado en la Constitución, que contribuya al ejercicio del acceso a la información, la transparencia de los asuntos públicos y la rendición de cuentas. En el ensayo se destacan los antecedentes esenciales del desarrollo archivístico y la necesidad de superar, a partir de un enfoque sistémico de la gestión documental, los principales obstáculos que han limitado la utilidad de los archivos como instrumento de trabajo, recurso informativo para favorecer la transparencia de los actos gubernamentales y la construcción de la memoria histórica de los sujetos obligados.

Palabras clave: Transparencia, gestión documental, archivos, sistemas institucionales.

¹ Especialista y consultor en Gestión de Documentos y Administración de Archivos. Estudió la licenciatura en Economía en la UNAM, cuenta con un Diplomado en Investigación de Operaciones y Sistemas por el ITAM y un Diplomado en valoración documental por la Universidad de Montreal. Fue director del Sistema Nacional de Archivos en el Archivo General de la Nación. Ha publicado diversos libros, artículos y ensayos, entre los que destaca la Colección de Cuadernos Metodológicos para la gestión de documentos, publicada por el IFAI (1a. ed. 2011) e INAI (2a. ed. 2017). En el INFO DF (hoy INFO CDMX) publicó, entre otros, el ensayo Archivos Gubernamentales: un dilema de la transparencia. Actualmente es director de la firma de consultoría JARD Corporativo, S.C e instructor de cursos de capacitación. Correo electrónico jard48@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Desde la emisión de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el mes de junio del año 2002, uno de los aspectos más delicados y sensibles en la consolidación de esta cultura democrática es el relativo al tema de los archivos. A lo largo de los veinte años que han transcurrido desde la emisión de esa ley, la relación archivos y transparencia ha tenido enormes contrastes y altibajos. Por un lado, se ha consolidado el marco de exigencia normativa para los archivos, pero aún no termina de comprenderse a cabalidad el papel que juegan —o que podrían jugar— como sistema de información para las instituciones, con el propósito de usarlos intensivamente para transparentar los asuntos públicos y dar cuenta de sus resultados. En efecto, en el diseño, desarrollo y fortalecimiento de la normatividad y las políticas públicas emitidas desde entonces en las materias de transparencia, protección de datos y de archivos, la “cuestión archivística” no ha dejado de ser un dilema tanto para las instituciones y los órganos garantes del cumplimiento de las leyes, como, especialmente, para los sujetos obligados, encargados de materializarlas en la práctica, a escala nacional, local e institucional.

Los contrastes y desigualdad que caracterizan el desarrollo archivístico nacional, dan cuenta de ese dilema pues, de un lado, es innegable el beneficio que el marco jurídico reporta a las administraciones públicas en esta materia; pero también, del otro lado, las dificultades y limitaciones que su puesta en práctica conlleva para todos los sujetos obligados. En este breve texto destacamos, por ello, algunos de los beneficios y limitaciones observados en estos veinte años en materia de archivos en el marco de la cultura de transparencia, así como la necesidad de poner en perspectiva los que consideramos principales retos que podrían afrontar de cara a su futuro inmediato, con la mira puesta en consolidar definitivamente el cauce institucional y jurídico puesto en marcha a partir de la primera ley federal de transparencia.

II. BENEFICIOS TANGIBLES DEL MARCO JURÍDICO REGULATORIO EN MATERIA DE ARCHIVOS

Muchos son, sin duda, los beneficios que tiene para los archivos el hecho de que la norma jurídica los sitúe en el centro de las políticas de acceso, transparencia y rendición de cuentas pues —como se ha dicho en innumerables ocasiones— sin archivos, esto es, sin la información que gestionan, custodian y difunden, no hay transparencia posible, como no la hay si los archivos no se encuentran debidamente organizados. Situar a los archivos en la mesa de las discusiones jurídicas e incluso políticas, rebasa la exclusiva concepción técnica que se tiene de ellos y, más aún, la maniquea idea de concebirlos como “archivos muertos”, esto es, como depósitos de papeles viejos destinados a dormir el sueño de los justos.

De este modo, puede afirmarse que la primera ley federal de transparencia constituyó, en la historia reciente de los archivos públicos, un parteaguas en su desarrollo, en virtud de que puso el acento en su debida organización, conservación, difusión y uso institucional y social como obligaciones jurídicas. Documentar los asuntos públicos y construir la memoria histórica de las instituciones, con el propósito de constituirlos como fuente informativa esencial para la promoción y protección de derechos ciudadanos, sustentó la razón de ser del ordenamiento legal.

Tal hecho no significa, en modo alguno, que antes de la primera ley no se hubiera alcanzado un desarrollo archivístico nacional notable. Por citar algunos casos relevantes, conviene destacar, entre otros, la constitución del Sistema Nacional de Archivos en el año de 1977, en el marco de la primera reunión nacional de archivos administrativos e históricos federales, estatales y municipales, celebrada en la ciudad de Puebla. Por otra parte, el fortalecimiento del Archivo General de la Nación, como cabeza del sistema nacional que, desde su nueva casa en el antiguo Palacio de Lecumberri, impulsó acciones de gran calado e importancia, tales como el primer programa de modernización archivística del gobierno federal, así como diversos programas de rescate de

archivos municipales y la conformación en las entidades federativas de los Sistemas Estatales de Archivos.²

Entre 1977 y 1994 la emisión de normas técnicas, manuales operativos para los sistemas red de archivos —hoy denominados Sistemas Institucionales de Archivos— diversas publicaciones técnicas especializadas, así como la puesta en marcha de cursos, diplomados, ciclos de conferencias, congresos nacionales y locales, exposiciones documentales y una sistemática estrategia programática para los miembros del Sistema Nacional de Archivos, revelan la existencia de un desarrollo archivístico dinámico y pujante. En ese contexto, cabría preguntarse ¿qué impidió el ulterior desarrollo del Sistema Nacional de Archivos? ¿A qué obedeció su declive posterior al período señalado? Precisamente, y entre otras causas, a la ausencia de un *marco jurídico regulatorio* que sustentara, de manera homogénea y armónica, el desarrollo archivístico nacional.

La importancia de esa primera ley federal de transparencia del 2002, a pesar de sus limitaciones, sentó las bases para el desarrollo y creación posterior de un marco de exigencia normativa cada vez más especializado y consistente, que incluyó fijar diversos lineamientos para la organización, operación y conservación de los archivos. Estas experiencias condujeron, no mucho tiempo después, a sendas reformas al artículo sexto de nuestra Carta Magna, sobre el Derecho a la Información. La primera de ellas en el año de 2007 y la segunda en el 2014.³ Ambas reformas pueden considerarse como los más relevantes puntos de inflexión en materia de transparencia y archivos en este período. Para el caso de los archivos, particularmente, en la reforma de 2007 quedó establecido, como mandato constitucional, que los sujetos obligados federales deberían mantener actualizados a sus archivos administrativos. Mientras que la reforma de 2014, estableció, entre otras, dos cuestiones esenciales: la emisión de las leyes generales en la materias de transparencia, protección de datos personales en posesión de sujetos

² Sobre el desarrollo archivístico nacional se recomienda consultar: Guadalupe Quintana Pali *et al.*, (1986), *Los archivos administrativos en México*, México, Archivo General de la Nación, Cuadernos de formación archivística, 177 p.

³ Ver DOF 20 de julio de 2007 y DOF 7 de febrero de 2014 respectivamente.

obligados, y de archivos; así como la propia ampliación de sujetos obligados, que incluyen ahora no solo a los adscritos a nivel federal, sino también a las entidades federativas, a todos los poderes públicos, los municipios, sindicatos, partidos políticos e incluso particulares que ejerzan recursos públicos o actos de autoridad.

Ante este panorama, puede entenderse que la gestión, la organización, el uso y difusión de archivos no son, de manera exclusiva, iniciativas promovidas solamente por el Archivo General de la Nación (AGN) o el INAI y sus similares en las entidades federativas, sino que se establecen como *mandatos constitucionales*, lo que les otorga un estatuto jurídico del más alto nivel que, a su vez, se concretó con la emisión de las leyes generales y en una serie de disposiciones y mecanismos de coordinación y operación para los respectivos sistemas nacionales de transparencia y de archivos. En resumen, puede afirmarse que, a partir de la primera ley federal de transparencia, se han registrado notables avances, especialmente con la emisión de disposiciones jurídicas que buscan sentar un piso básico, estandarizado y homogéneo, para sustentar el desarrollo archivístico nacional con base en un *enfoque sistémico* que podría sacar a los archivos, de forma definitiva, del secular atraso y ostracismo al que se les ha condenado durante décadas en las administraciones públicas.

III. LIMITACIONES OBSERVADAS EN EL DESARROLLO ARCHIVÍSTICO RECIENTE

Los beneficios descritos en el punto previo son, sin duda, esenciales para el desarrollo archivístico de nuestro país; pero, por desgracia y en la práctica, no son irreversibles. Ante la omisión persistente de autoridades, funcionarios públicos e incluso archivistas, que ven en las normas jurídicas regulatorias un lastre que viene desde el “exterior” de sus instituciones. Además de que, según ellos, obstaculiza el trabajo habitual de los sujetos obligados, resulta alarmante el incumplimiento de las leyes y lineamientos o, en el otro extremo, su cumplimiento formalista, en la lógica gatopardista de que todo cambie para que todo siga igual. En efecto, persisten serias inercias y resistencias burocráticas, y aun políticas,

que pueden dar al traste con los resultados hasta ahora alcanzados y, en consecuencia, con lo mucho que falta por hacer en el futuro inmediato en este campo. Al respecto, a pesar del marco jurídico regulatorio tanto en transparencia como en archivos, sigue presente en la cultura institucional una visión limitada de los mismos y de su importancia como instrumento de gestión, recurso de transparencia y rendición de cuentas, como fuente informativa esencial para la protección de derechos humanos y como memoria documentada de las instituciones.

Prueba de lo hasta aquí descrito son las limitaciones observadas en el desarrollo archivístico nacional, centradas, además de lo que se afirma líneas arriba, en los aspectos siguientes:

1. Un marco de exigencia normativa general que no se traduce en *acciones de orden institucional*, particularmente en la creación y formalización, no solo funcional sino estructural, de los Sistemas Institucionales de Archivos.

2. Una operación aislada y frecuentemente accidentada de los archivos a escala institucional en oposición al enfoque sistémico que la Ley General de Archivos establece con suma claridad, así como la ausencia de un esquema de planeación integral del desarrollo archivístico a nivel nacional, local y, sobre todo, en cada sujeto obligado, que corresponda con las realidades administrativas, técnicas y financieras de las instituciones. Esta desequilibrada organización y operación de los archivos sigue, por tanto, favoreciendo el secretismo en la toma de decisiones, así como el uso discrecional de la información, y el desempeño eficiente de la gestión pública.

3. Un claro y marcado desinterés de las autoridades hacia los archivos que ellos mismos producen y usan en el curso de las actividades gubernamentales, lo que se traduce de manera general, y salvo contadas excepciones, en la asignación de escasos recursos destinados al desarrollo archivístico institucional. Especialmente en materia de capacitación y profesionalización del personal archivístico, en infraestructura y equipamiento adecuado para el ejercicio de la gestión documental, para la conservación del patrimonio documental y, particularmente, para la incorporación inteligente de nuevas tecnologías para el control archivístico de la

información electrónica y digital. Esto, con frecuencia es solo producto de decisiones coyunturales y onerosas que no resuelven y, por el contrario, pueden desestructurar la información archivística que tanto en soportes convencionales como en el entorno electrónico se produce de manera explosiva.

4. Una escasa explotación de los recursos archivísticos informativos en las políticas de transparencia gubernamental y para la rendición de cuentas, lo que revela graves “desusos”,⁴ por así llamarlos, de la información archivística.

5. Un régimen permanente de austeridad presupuestal para los archivos, esgrimido más como pretexto que como argumento, que abre aún más la brecha entre el discurso normativo y el recurso destinado para hacerlo viable y permanente.

En el contexto descrito, pareciera por lo dicho hasta aquí, que en la historia moderna de los archivos públicos mexicanos se ha producido una singular paradoja: antes de la emisión de la ley federal de transparencia del 2002, se contaba con un Sistema Nacional de Archivos pujante y dinámico, que cayó en declive ante la ausencia de un marco jurídico regulatorio que lo sustentara, mientras que ahora se cuenta con una Ley General de Archivos, cuya promulgación fue producto de un intenso trabajo de los órganos garantes y una multitud de especialistas, pero se carece de un Sistema Nacional de Archivos equilibrado y eficaz.

IV. RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO PARA LOS ARCHIVOS

Para concluir con el presente documento, que podemos considerar apenas como una breve nota al margen de la enorme cantidad de aspectos involucrados en la “cuestión archivística”, conviene destacar algunas ideas finales.

En primer término, que a pesar de los avances registrados en estos veinte años en el kafkiano universo de los archivos

⁴ Ver, al respecto, José María Jardín, (1999), *Transparencia e opacidade do Estado no Brasil. Usos e desusos da informação Arquivística*, Niterói, Brasil, EDUFF-Editora da Universidade Federal Fluminense.

prevalecen serios problemas que resulta emergente superar, lo que solo podrá hacerse si se afronta el reto de no hacer del marco jurídico regulatorio solo un conjunto de buenas intenciones, sino poner en marcha acciones de diverso calado y proyección, especialmente al seno de los Sistemas Institucionales de Archivos de cada sujeto obligado.

En segundo término, conviene recordar que los grandes momentos de la archivística contemporánea en nuestro país, los principales puntos de inflexión en su desarrollo, se han dado cuando las políticas de archivos se vinculan o incluso cuando son resultado de programas mucho más amplios al seno de las administraciones públicas, lo que les da un mayor impulso y proyección, como ha ocurrido al menos en tres de los más relevantes procesos de modernización: la Reforma Administrativa de mediados de los sesentas, los programas de modernización de la Administración Pública Federal de la década de los ochenta del siglo pasado y el impulso a la cultura de transparencia gubernamental desde el 2002.

En tercer término, finalmente, conviene destacar que uno de los mayores retos a afrontar en el mundo de los archivos será ponerlos en sintonía con el *mejoramiento integral de las administraciones públicas*,⁵ puesto que los problemas archivísticos son generados por estas y, además, no se resuelven con la sola emisión de normas y regulaciones jurídicas, sino de manera *estructural* desde el seno de las administraciones públicas, exigentes de suyo de un nuevo proceso de modernización, tanto en términos de sus políticas, recursos, estructuras, funciones y procesos, y especialmente a partir de una renovada concepción de la filosofía del ejercicio público.

V. REFERENCIAS

AMPUDIA MELLO, José Enrique (2017), *Institucionalidad y Gobierno: Un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*, México, Archivo General de la Nación, INAP, 2a. ed.

⁵ Para un análisis de la dimensión archivística de la Administración Pública, véase: José Enrique Ampudia Mello, (1988), *Institucionalidad y gobierno: Un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*, México, Archivo General de la Nación-Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Ley General de Archivos comentada (2019), Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI)-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Archivo General de la Nación.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (2015), *El Acceso a la Información como un derecho fundamental. La reforma al artículo 6º. de la Constitución Mexicana*, Colección Cuadernos de Transparencia No. 17, México, INAI.

VERGARA, Rodolfo, (2015), *La transparencia como problema*, Colección Cuadernos de Transparencia No. 5, México, INAI.

WOLDENBERG KARAKOWSKI, José, (2016), *Por una cultura de la transparencia en México*, Colección Cuadernos de Transparencia No. 23, México, INAI.

A 20 años de Transparencia en el País

¿Sirve de algo el Derecho de Acceso a la Información?

María Luisa Jiménez Paoletti¹

Resumen: El presente ensayo tiene como finalidad llevar al lector a una reflexión respecto de la funcionalidad del derecho humano de acceso a la información a partir de un breve recorrido, desde su creación y su polémica, hasta llegar a un caso que ejemplifica de manera exacta el objetivo de este derecho humano, con lo que se pretende resaltar los beneficios de que los ciudadanos conozcan la información que generan las instituciones gubernamentales a fin de que puedan usarlos a su favor.

Palabras clave: Acceso a la información, transparencia, sujetos obligados, información de interés público, publicación.²

I. INTRODUCCIÓN

En 1948, mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos, se estableció que todo individuo tenía derecho a la libertad

¹ Directora de Seguimiento de Recomendaciones en la Auditoría Superior de la Ciudad de México, Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en datos personales por la Agencia Española de Protección de Datos, Maestra en Derechos Humanos por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal, Doctorante en Anticorrupción y Sistema de Justicia por el Centro de Estudios de Posgrado. Colaboradora de Integridad Ciudadana, A.C. Articulista en *Contra Réplica*, la *Silla Rota* y *Etcétera*. Twitter: @LuisaPaoletti2

² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015, 4 de mayo) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, visible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf.

de opinión y de expresión; este derecho incluyó el de no ser molestado a causa de sus opiniones, así como el de poder investigar, recibir información u opiniones, además de difundirla por cualquier medio.³

De igual forma, en la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida también como el Pacto de San José de Costa Rica, se estableció como una de sus prerrogativas que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, lo que comprendía la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea por medio oral, escrito, artístico o cualquier otra forma de expresión.⁴

Pero no fue hasta el 2006 cuando se reconoció el Derecho de Acceso a la Información como un Derecho Humano, ello derivado de que en el 2005 la Comisión Interamericana de Derechos humanos presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso es conocido como de Claude Reyes y otros, en el cual destaca la negativa de una institución de Chile a proporcionar a las víctimas toda la información sobre el proyecto de deforestación con impacto ambiental en dicho país. Ante tal acontecimiento, la Comisión argumentó que la falta de un recurso judicial para impugnar dicha negativa generaba una responsabilidad al Estado por la violación al derecho de la libertad de pensamiento, de expresión y de protección judicial. Con esta premisa, la Corte Interamericana reconoció el Derecho de Acceso a la Información como un derecho humano.

A lo largo de los tiempos, el acceso a la información que se encuentra en posesión del gobierno ha sido deseado por diversos grupos, ya sea un contrincante político, un ciudadano que busque esclarecer algún hecho, una empresa que requiera información sobre contratos, estudiantes que necesiten datos estadísticos para

³ Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, (1948, 10 de diciembre) visible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos (1969, 22 de noviembre). Visible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

sus trabajos de tesis, periodistas que pretendan publicar algún artículo. Es un hecho que hay un sinnúmero de intereses sobre la información, por lo que se pretende aportar elementos que permitan visualizar la relevancia de este derecho.

II. DESARROLLO

Hay que recordar que la generación de leyes es el reflejo de demandas, necesidades y quejas sociales. En este caso el derecho a saber se ha convertido en una necesidad para la sociedad, pues esta nunca avanzará si no cuenta con la información suficiente. Claro está que la información es poder, y un ciudadano nunca tendrá el poder de exigirle a su gobierno aquello que no lo conoce, y si no lo conoce no podrá tomar decisiones sobre lo que será mejor para él y su país, no podrá opinar, ni expresar sus puntos de vista.

En México, el proceso para el reconocimiento del derecho a la información fue algo lento, pero con grandes cambios. Todo comenzó en 1977 con la llamada Reforma Política, por medio de la cual se buscó reformar el artículo 6° Constitucional incorporándose la frase “El derecho a la Información será garantizado por el Estado...”, lo cual generó múltiples debates, pues no se establecían mayores parámetros. Ocho años después la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció, y señaló que el derecho a la información era una garantía política conferida a los Partidos Políticos para que estos pudieran acceder a la información que se encontraba en manos del Estado.

En 1996 la Suprema Corte decidió darle un nuevo giro al derecho de acceso a la información, para que fuera considerado como una garantía individual, a fin de que la sociedad pudiera contar con información del país y así robustecer el régimen democrático. Sin embargo, aún tenía limitantes, lo cual no dejaba satisfechos a investigadores, académicos y periodistas.

Fue hasta el 2002 que se empezó una campaña para la elaboración de leyes locales en materia de transparencia, para el 2007 todos los estados del país ya contaban con su propia ley adjetiva, que garantizaban el ejercicio del Derecho de Acceso a la Informa-

ción. No obstante, dichas normativas contenían requisitos distintos y significativos, como, por ejemplo, comprobar un interés jurídico, presentar una credencial oficial, tener que acreditar la residencia en el estado del cual se solicitara la información, entre otros, lo que no garantizaba que el derecho humano fuera igual para todos los ciudadanos.

Ante tal disyuntiva, el 20 de julio de 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer los criterios mínimos para poder ejercer dicho derecho, bajo los siguientes parámetros:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la Información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.⁵

Hasta ese momento todo se veía muy bien, pero venía la parte más crítica, pues sería necesario iniciar las “pruebas piloto” y ver cómo funcionaría la implementación de este gran proceso. Y es que, comúnmente, las personas se cuestionaban si serviría de algo el derecho de acceso a la información. Para ello se aplicó una pequeña encuesta a algunos servidores públicos quienes manifestaron ser renuentes a proporcionar la información que se les solicitaba, toda vez que les generaba incomodidades el buscar y desglosar la información para atender una solicitud y finalmente dar una explicación sobre la misma.

Otros servidores públicos manifestaron que, si bien estaban de acuerdo con este derecho, lo cierto es que no le encontraban ningún sentido, pues consideraban que solo servía para desatar el llamado “fuego amigo”, es decir, recibir golpes bajos por parte de tus compañeros de trabajo, donde se busca por envidia conocer

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.

Visible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-006.pdf>

los supuestos “privilegios” de otros o simplemente molestar, solicitando información tan absurda como el querer conocer “el horario de entrada y salida de Rosita Pérez de recursos humanos” o “las razones por las que Juanito López tomó cuatro días de puente, en lugar de tres como el resto de los trabajadores.”

No obstante, los motivos de la Ley de Transparencia tuvieron otras finalidades, siendo estas proveer lo necesario para garantizar a toda persona el derecho de acceso a la información en posesión de todas las instituciones gubernamentales con el fin de favorecer la rendición de cuentas, la toma de decisiones informadas y la amplitud de la democracia gubernamental, para lo cual se abrieron varias vertientes en defensa de dicha prerrogativa, siendo estas el derecho a solicitar, recibir, investigar y difundir la información.

Así lo entendieron algunas personas que al comprender la finalidad de dicho derecho supieron explotarlo. A continuación, un caso de éxito que demuestra la utilidad de un derecho humano en acción:

- Recurso de Revisión 3228/14 Comisión Federal de Electricidad⁶
Comisionada Ponente María Patricia Kurczyn Villalobos

En este caso, el particular solicitó conocer la ubicación precisa en GPS de cada luminaria instalada en el Municipio de Oaxaca de Juárez.

Aunado a ello, bajo toda lógica, argumentó que la Comisión Federal de Electricidad, debía proporcionarle la información, pues a todas luces obraba en sus archivos, además de que no podría manifestar una reserva pues pretendía elaborar una aplicación móvil para denunciar a dicha institución sobre las anomalías que hubiese en las luminarias, por lo que, de manera evidente para el particular, el obtener esa información era por un interés público.

No obstante, el sujeto obligado, es decir, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) manifestó que se encontraba impedido para proporcionar la información solicitada, toda vez que la misma

⁶ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Resoluciones en materia de acceso a la información (sector público) Visible en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>

estaba clasificada como reservada por un periodo de 12 años, por comprometer la seguridad nacional, lo cual fue aprobado por su Comité de Transparencia, al ser este quien tiene la responsabilidad de verificar la correcta clasificación del área administrativa encargada de la información solicitada, en este caso, la Dirección de Operación de la entidad en mención.

Lo anterior por considerar que al proporcionar la información solicitada se estarían indicando los puntos de control de la infraestructura eléctrica, la cual es susceptible de recibir daños en sus circuitos, redes y líneas, y al ser el alumbrado público parte de las líneas y redes de distribución se afectaría la ubicación de la postería. Al dañarla podría generar un desabasto de luz, ya que las mismas se encuentran conectadas entre sí, lo que produciría un daño en toda la ciudad y posteriormente en el país. En resumen, la CFE manifestó que de proporcionar la información se pondría en riesgo el servicio de distribución y transmisión de energía eléctrica, lo que podría poner en riesgo la seguridad nacional.

Debido a tal situación, el solicitante presentó un recurso de revisión ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por medio del cual se inconformó, argumentando que la respuesta del sujeto obligado era violatoria de su derecho humano de acceso a la información, pues esta era carente de fundamento en virtud de que la información solicitada, contrario a lo que señalaba la CFE, era para desarrollar una plataforma que permitiera resolver los problemas del alumbrado público.

El ciudadano también señaló que la aseveración de la CFE era de todo errónea, pues concebía equivocadamente la reserva, ya que, si bien los alumbrados son parte de la línea de conducción de energía eléctrica, lo que debía reservarse eran las ubicaciones de los registros o núcleos de concentración, entendido como los postes transformadores y no así los postes de alumbrado por ser estos los que brindan un servicio público y, por lo tanto, sobre de los que se tiene un interés “público” de conocer su ubicación.

En alegatos, el sujeto obligado a un “tomando en consideración” las declaraciones del particular, decidió ratificar su respuesta,

es decir, confirmó la reserva manifestada inicialmente, pues señaló que contrario a lo argumentado por el solicitante, no era posible desagregar la información de las ubicaciones en GPS sobre los registros, núcleos de concentración o postes transformadores de los postes de alumbrado.

Bajo los argumentos vertidos por las partes, en una primera instancia, la Comisionada Ponente presentó su proyecto de resolución el cual fue discutido por los integrantes del Pleno del INAI, pues había propuesto confirmar la respuesta del sujeto obligado al considerar que en efecto, dar a conocer las ubicaciones GPS de las líneas de comunicación en donde se incluyeran los postes transformadores además de los núcleos de concentración, podría traer consigo un daño al alumbrado público, que repercutiría en la distribución y transmisión de energía eléctrica, lo que a su vez afectaría las vías generales de comunicación y con ello los servicios de emergencia, lo que se traduciría en un riesgo a la seguridad nacional.

Sin embargo, el caso tomó relevancia cuando el Comisionado Oscar Guerra, al tomar la palabra, argumentó que, como bien lo había señalado el solicitante, los argumentos carecían de fundamentación, pues le resultaba ilógico que se le negara a un ciudadano conocer la ubicación GPS de las luminarias, pues desde su punto de vista lo único que haría CFE sería facilitarle al ciudadano el trabajo de recolectar el mismo las ubicaciones solicitadas, ya que estas podrían ser tomadas desde su móvil. Dicho criterio fue adoptado por los demás Comisionados, así que el asunto tuvo que analizarse más a fondo.

En razón de tal polémica, la Comisionada Ponente se vio en la necesidad de realizar una diligencia en la que el sujeto obligado proporcionó un reporte impreso de la ubicación de las luminarias, así como su respectivo mapa, en el que se advirtió la localización de los postes de alumbrado y los transformadores de manera georreferenciada “de manera desagregada”; acción que resultaba suficiente para proporcionar la información al particular sin considerar que podría haber un riesgo y, por lo tanto, clasificar la información.

Una vez que la Comisionada contó con todos los elementos, concluyó que derivado de que en la audiencia, el sujeto obligado

había manifestado que sí era posible desagregar la información, entonces era viable que le proporcionara al particular la ubicación GPS de las luminarias, sin tener que darle el resto de los datos relativos a la infraestructura eléctrica, como lo son los transformadores, por lo que bajo dicha prerrogativa, ya no se vislumbraba cómo la ubicación GPS de las luminarias pondría en riesgo la seguridad nacional, pues ya no se conocerían los puntos vulnerables de la infraestructura eléctrica del país.

Derivado de las nuevas conclusiones, la Comisionada Ponente presentó ante los Comisionados del Pleno del INAI el nuevo proyecto de resolución, esta vez revocando la respuesta del sujeto obligado, para que le proporcionara al particular la ubicación GPS de las luminarias de Oaxaca, sin proporcionarle los postes transformadores, los cuales no eran del interés del ciudadano.⁷

III. CONCLUSIONES

Bajo el análisis realizado fue posible advertir que:

1. El derecho humano de acceso a la información funciona, porque permite a los ciudadanos obtener información en posesión de las instituciones gubernamentales que bajo otras circunstancias no podría obtener; sin embargo, puede ser usada por diversos grupos, ya sea para esclarecer algún hecho, conocer algún contrato o simplemente obtener datos estadísticos.

2. El derecho de acceso a la información puede ser ejercido por cualquier persona porque es un derecho humano, por lo tanto no es necesario acreditar un interés jurídico, tu profesión o conocimientos especializados en la materia. Hoy por hoy, México blindo a los ciudadanos al garantizar que todas las personas tengan derecho a solicitar, recibir, investigar y difundir la información, en virtud de que este derecho está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con leyes adjetivas

⁷ Seguimiento y conclusiones de la votación de los integrantes del Pleno del INAI. Visible en: http://consultas.ifai.org.mx/Audios_Pleno/8oct2014/03%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n/MPKV%203228-14.mp3

y sustantivas para su ejercicio, además de que existen instituciones que lo garantizan.

3. La información en posesión de las instituciones gubernamentales puede ser reservada temporalmente, únicamente por razones de interés público; sin embargo, la generalidad es que esta es pública, lo que quiere decir que cualquier ciudadano puede tener acceso a ella, sin importar las particularidades del ciudadano, es decir, nacionalidad, religión, sexo, entre otros.

4. Por último, atendiendo a la pregunta del presente capítulo, es correcto afirmar que el derecho de acceso a la información sirve, en virtud de que, como se describió en el ejemplo expuesto, el solicitante logró obtener la información para hacer una aplicación móvil que permitió a los ciudadanos de Oaxaca avisar a la CFE sobre el daño a luminarias, lo que evidentemente, trajo consigo un beneficio respecto del interés público al obtener la información. Lo cual demuestra que cualquier ciudadano puede solicitar información en posesión del Estado y usarlo en su beneficio y el de su comunidad.

IV. REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos (1969, 22 de noviembre). Visible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015, 4 de mayo) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, visible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Visible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-006.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Resoluciones en materia de acceso a la información (sector público)*. Visible en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Seguimiento y conclusiones de la votación de los integrantes del Pleno del INAI. Visible en: <http://consultas.ifai.org.mx>

*org.mx/Audios_Pleno/8oct2014/03%20Acceso%20a%20la%20Informaci
%C3%B3n/MPKV%203228-14.mp3*

Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos,
(1948, 10 de diciembre) visible en: *<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>*

El derecho a la protección de datos personales como complemento en la evolución de las leyes de la transparencia

Esther Elizabeth Albarrán Martínez¹

Resumen: A veinte años de la primera ley de transparencia en México este texto explora un derecho surgido gracias a ésta: la protección de datos personales, que en sus inicios era visto más como una excepción al derecho de acceso a la información, hoy sabemos que no son contradictorios, sino más bien complementarios, ambos necesarios para la consolidación de la democracia.

Palabras clave: Protección de datos personales, derecho, evolución, leyes, transparencia.

I. INTRODUCCIÓN

El 2022 es un año emblemático para México, se cumplen 20 años del surgimiento de la primera ley federal en materia de transparencia, que en su momento revolucionó la forma de crear leyes,

¹ Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales por la Universidad de Guadalajara. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha desempeñado profesionalmente como servidora pública en instituciones como el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y la Alcaldía Azcapotzalco. Actualmente, es asesora en Ponencia en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCdMx). Correo electrónico esther.albarran@infocdmx.org.mx

pues fue el producto del trabajo conjunto de sociedad civil —académicos y periodistas— y el sector público.

Esta fue la primera ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, precepto que desde 1977 reconocía el derecho de acceso a la información estableciendo, no solo los preceptos básicos sobre transparencia y acceso a la información pública, sino que dentro de ésta ya delineaban los primeros esbozos en cuanto a la protección de datos personales.

El reconocimiento de la protección de datos personales en el derecho positivo mexicano, como los demás derechos humanos, se basa en la dignidad humana. No obstante, sus inicios parten tanto de la privacidad y como la otra cara de la moneda del acceso a la información pública, como veremos en las siguientes líneas.

II. EL SURGIMIENTO DE UN DERECHO

Los datos personales, por definición legal, se describen como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.² Es decir, que estos datos personales corresponden a toda la información que pueda hacer referencia a una persona determinada, y con los cuales se le pueda identificar y reconocer ante los demás.

Actualmente la mayoría de los países cuentan con regulación específica en materia de protección de datos personales. Son pocos los Estados que no han implementado normatividad en la materia, pues la tecnología y las relaciones con entidades públicas y privadas —como empresas— imposibilitan negar la circulación de la información personal a nivel nacional e internacional.

Su reconocimiento busca el resguardo del ámbito más íntimo y privado de los seres humanos, basado en la autodeterminación informativa; es decir, en esa capacidad de decisión que tiene cada persona para compartir información propia con terceros.

Este es un derecho que surge por primera vez en Europa, como un derecho fundamental, cuya regulación fue extendiéndose a lo largo del siglo XX a las constituciones y leyes de otros Estados.

² Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, (2017), artículo 3.

El primer antecedente de judicialización de este derecho en Europa se ubica con la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) de la República Federal de Alemania del 15 de diciembre de 1983 que, en ese momento, buscaba frenar los abusos de la autoridad por la captación de información personal de la sociedad alemana a través de un censo, que a la larga traería perjuicios para algunos ciudadanos, en virtud de recabar datos sensibles de la población.

Esta sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán abrió una pauta para la protección de datos personales, con la configuración de la autodeterminación informativa.

En cuanto a documentos normativos, en 1981 se firmó el primero de ellos: el Convenio no. 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal o Convenio de Estrasburgo que fue suscrito por Alemania, Francia, Dinamarca, Austria y Luxemburgo; instrumento al que posteriormente se adhirieron otros países que constituyen la Unión Europea y, más recientemente, países no pertenecientes, entre los que se encuentra México.

III. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LAS LEYES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

En México, el derecho a la protección de los datos personales, surgió en un principio a partir del derecho a la privacidad, pero su perspectiva primordial y la manera en la cual se comenzó a regular fue la de una excepción al derecho de acceso a la información pública.

En este texto abordaré su anexión a la norma, así como su evolución durante los últimos 20 años, a la par de la materia de transparencia y acceso a la información.

Una de las primeras apariciones a nivel constitucional del derecho a la privacidad en México fue con la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993 al artículo 16 constitucional, que estableció que nadie puede ser molestado en su persona, familia,

domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente.³

No obstante, a nivel normativo fue en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 (en adelante LTAIPG), donde el tema se reglamentó por primera vez la protección de datos personales, limitándose éste a las instituciones públicas de nivel federal.

Para ese momento, la ley contaba con un capítulo al respecto, en el que se desglosaban siete artículos sobre el tema, tocando de manera breve algunos principios y deberes de la protección de datos; la existencia de un listado de sistemas de datos personales; procedimientos para el acceso y la rectificación de datos personales; la existencia de medios de impugnación, recursos de revisión; la gratuidad del acceso a los datos personales y sus cuotas —para posteriores solicitudes en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud—.

Estos preceptos fueron regulados de una manera más específica en los Lineamientos de Protección de Datos Personales que se promulgaron tres años después de la publicación de la Ley, en 2005, por parte del otrora Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI). Dentro de dichos lineamientos ya se visualizaban los elementos, conceptos y principios de la protección de datos personales; la leyenda o aviso de privacidad al momento de recabar información; transferencias; seguridad de los sistemas de datos personales; la elaboración de documentos de seguridad para los sistemas; así como la necesidad de contar con estándares de seguridad.

Sin embargo, posteriormente, la reforma al artículo 6° constitucional de 2007 supuso la relación existente entre el derecho a la vida privada y la protección de datos personales como derechos autónomos. Bajo aquel escenario, la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) promulgó el 3 de octubre de 2008 en la *Gaceta Oficial*, la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, que tenía por objeto establecer los principios,

³ Reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1993.

derechos, obligaciones y procedimientos que regularan la protección y tratamiento de los datos personales en posesión de los entes públicos del Distrito Federal.

Esta regulación local ya contemplaba los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales y un procedimiento para la recepción y trámite de solicitudes al respecto y contenía un capítulo sobre infracciones.

El 1 de junio de 2009 se reformó el artículo 16 de la Constitución Federal, para plasmar la protección de datos personales como un derecho autónomo e independiente del derecho de acceso a la información, con la adición de un segundo párrafo que expresó lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.⁴

Derivado de lo anterior y de una reforma constitucional al artículo 73, el 5 de julio 2010 se publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (en adelante LFPDPPP), normatividad que regula el tratamiento de la información personal en manos de personas físicas y morales de carácter privado — con la excepción las sociedades de información crediticia— que para el ejercicio de sus funciones traten datos personales. De esta manera se reguló el tratamiento de información personal por parte de instituciones privadas, a la par de la LFTAIPG que contenía las disposiciones generales aplicables para el sector público a nivel federal.

No obstante, la LFPDPPP no ha sido reformada desde su entrada en vigor, por lo que es imperante empatarla con la realidad actual, ya que, en múltiples ocasiones, el sector privado puede incluso evolucionar de manera más vertiginosa que el sector público.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16, 2009.

Sin embargo, a nivel local, la norma del Distrito Federal no fue la única que se adelantó a la separación de la materia de datos de la LFTAIPG, pues ya existían otras leyes locales previas a la publicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de 2017 en adelante LGPDPPSO), que fueron las de: Colima en 2003; Guanajuato en 2006; Oaxaca en 2008; Estado de México, Campeche, Tlaxcala y Veracruz en 2012; Chihuahua, Durango y Puebla en 2013; mientras que las demás entidades federativas del país regían la materia a través de sus leyes locales de transparencia y acceso a la información.

Posteriormente, en 2013 se reformó el artículo 6° constitucional, en el cual se agregaron los apartados A y B. Dentro del primero, encontramos la fracción II respecto de la vida privada como a continuación se describe:

Artículo 6

[...]

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

[...]

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.⁵

La reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 a los artículos 16 y 73, plasmó la atribución del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades.

De esta manera, la evolución de los artículos 6° y 16 constitucional a lo largo de los años refleja el surgimiento y consolidación de la protección de datos personales como un derecho fundamental autónomo de la privacidad y del acceso a la información.

Es entonces, en 2015, cuando surge la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante

⁵ Reforma al artículo 6° constitucional, 2013.

LGTAIP), que actualmente rige en el país y que fue la que definió un piso parejo para todas las entidades federativas, creando el actual Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales compuesto por las distintas instituciones locales y nacional.

La Ciudad de México armonizó su normatividad un poco fuera del límite establecido por la Ley General para la divulgación de la propia, publicando en la *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas el 6 de mayo de 2016.

Pero en la generación de esta LGTAIP no pasó desapercibida la regulación en materia de protección de datos personales, pues en su artículo Tercero Transitorio se estableció lo siguiente:

Tercero. En tanto no se expida la ley general en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación.⁶

Lo anterior sirvió para que la normatividad ya existente siguiera aplicándose en tanto no se expidiera la nueva regulación en cuanto al tratamiento de datos personales por parte del sector público.

Fue así como bajo la atribución del Congreso para la emisión de normas en la materia, surgió la LGPDPPSO que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2017. Ley que no sólo reglamentó de manera específica la protección de datos personales, separándola de aquella normativa reglamentaria del derecho de acceso a la información, sino que además concentró los avances de años atrás en la materia, basándose en normatividad internacional como la Directiva 95/46/CE, así como en el actual Reglamento Europeo de Protección de Datos, para contar con un marco jurídico adecuado.

La ley establece como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; en los niveles federal, estatal y municipal.

⁶ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Entre los aspectos innovadores de la norma, encontramos los siguientes:

- Deberes de los responsables.
- Portabilidad de datos.
- Relación entre responsable y encargado.
- Mejores prácticas.
- Bases de Datos en Posesión de Instancias de Seguridad, Procuración y Administración de Justicia.
- Criterios de interpretación.

El artículo segundo transitorio de la normatividad general estableció un plazo de seis meses para que las normas en materia de protección de datos personales, leyes federales y legislación de las entidades federativas armonizaran su marco normativo con la misma, surgiendo así el 10 de abril de 2018 —después del plazo establecido por la Ley General— la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México (LPDPPSOCMX).

Es así como el derecho a la protección de datos personales en México obliga tanto a sujetos obligados —de conformidad con la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados—, como a particulares que realizan un tratamiento de datos, a resguardar y proteger la información personal que tratan.

IV. CONCLUSIONES

Si bien la normatividad tanto general, federal y local en la Ciudad de México sobre la protección de datos personales es relativamente reciente, su diseño normativo vio la luz ya hace 20 años, cuando a pesar de ser contemplado como una excepción del derecho de acceso a la información, su regulación se incluyó en la primera norma de transparencia federal del país.

Su evolución es clara, pues pasó de conformar un capítulo de la primera ley de transparencia a ser reglamentada por 34 normas específicas: una ley federal exclusiva para el sector privado y 33 legislaciones para el sector público, tanto a nivel general como local.

Siendo, además, actualmente un derecho en constante revolución y conocido y ejercido cada vez por más personas en esta era digital, donde nuestra información personal se ha convertido en la clave para acceder a diferentes productos y servicios.

Con este recorrido, queda claro que dado que las leyes específicas en materia de protección de datos personales cuentan con pocos años de implementación, las mismas son susceptibles de perfeccionamiento, así como las medidas y políticas realizadas al efecto.

Lo anterior significa que es necesario ampliar los esfuerzos en todos los espacios, tanto públicos como privados, para conseguir que tanto la intimidad como la privacidad no sean objetos de menoscabo, pues como menciona Escalante Gonzalbo,⁷ la protección de la vida privada y la protección de la intimidad son necesarias como estructura del orden jurídico y como garantía de respeto de la dignidad personal.

Situación que es esencial, pues al igual que el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales, hoy en día, es un derecho llave que es útil para salvaguardar nuestra información personal, y que derivado de su ejercicio es posible acceder a otros derechos humanos, trámites, servicios, solicitudes.

V. REFERENCIAS

Auto Tribunal Constitucional 642/1986 de 23 de julio de 1986. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/10662>.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2004) El Derecho a la privacidad. Cuadernos de Transparencia. IFAI. Recuperado de: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo2.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 55 de febrero de 1917. Última reforma el 28 de mayo de 2021. Recuperado de: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/70120/14/2/0

⁷ Fernando Escalante Gonzalbo, (2004), *El Derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, p. 42 Recuperado de: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo2.pdf

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de junio de 2009. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 11 de junio de 2013. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2017. Recuperada de: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/10-LGPDPP-SO_57.pdf?1493134086

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2016. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Historia, contexto y perspectivas

Gabriel Torres Espinoza¹

Resumen: El propósito de este ensayo es asumir un conjunto de revisiones históricas, conceptuales y comparadas de la transparencia, y los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales, en el concierto nacional como internacional, a efectos de advertir su contexto actual; además de discurrir perspectivas y propuestas en la materia de cara al prolífico desarrollo y evolución de éstos como realidades sociales y conceptos en el ecosistema digital de nuestros días. De esta manera, en el presente trabajo, se establecen breves referencias histórico-conceptuales, de carácter introductorio, respecto de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, y su concatenación con los derechos humanos, observados en su fuente internacional como nacional; para, posteriormente, advertir su contexto actual, así como los retos, desafíos y perspectivas que se avizoran, en ellos, en el corto y mediano plazo, ya sea como disquisiciones doctrinarias o como esbozos reflexivos de eventuales políticas públicas aplicadas a estos temas.

Palabras clave: Transparencia, rendición de cuentas, datos personales, acceso a la información, Derechos Humanos.

¹ Politólogo por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Filosofía Política por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA). Profesor-Investigador de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara. Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente, es director del Sistema Universitario de Radio, Televisión y Cinematografía de la Universidad de Guadalajara (OSURTC) y presidente de la Asociación de Televisiones Educativas y Culturales Iberoamericanas (ATEI). Es también integrante del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Correo electrónico gabriel.torres@udgtv.com

I. INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, el primer antecedente primigenio de los derechos humanos se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, de ese mismo año.

En efecto, se trató de un ejercicio reflexivo, dialéctico e inédito en la historia de la humanidad y en el pensamiento político moderno, toda vez que nunca antes se habían otorgado o reconocido una serie de derechos por la simple condición de ser una persona humana, pero sobre todo nunca antes se habían otorgado derechos frente al poder político para limitar, controlar y acotar su actuación. Su impacto en el concierto internacional tuvo hondas repercusiones,² y efectos vinculantes, en el Derecho Internacional, hasta 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De esta manera, es importante destacar que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos (*iusnaturalismo*), sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición sin discriminación alguna. Estos derechos son, también, interrelacionados, interdependientes, indivisibles y universales. Resulta importante destacar lo anterior porque, tanto el derecho de acceso a la información, como la protección de datos personales, son derechos humanos fundamentales de la mayor importancia para la vida en democracia.

Así pues, sin temor a equívoco alguno, podría afirmarse que el derecho de acceso a la información, como fenómeno juridificado y humanístico en la Historia Universal, ha sido sólo posible en virtud de la creación de dos inventos de la mayor relevancia para la Humanidad. Uno de carácter tecnológico, con la imprenta de Gutenberg. Y otro de carácter político, como pacto social y contrato jurídico, materializado y plasmado de manera escrita y codificada, a través del constitucionalismo moderno. Por su parte, tanto el derecho a la vida privada como a la protección de datos personales surgen, precisamente, como un derecho conexo y, también,

² En México, por ejemplo, la Constitución de 1857, plasmó el capítulo “de las garantías individuales”.

como una garantía jurisdiccional frente a las eventuales arbitrariedades que pudieran subsistir o existir cuando se ejerce el derecho de acceso a la información.

Finalmente, es importante destacar que la vida republicana, en democracia, no podría entenderse sin una compleja *constelación de derechos y libertades* que no son sólo fundamentales, sino imprescindibles para su surgimiento, afianzamiento y consolidación: las libertades de prensa, de expresión, de pensamiento, de cátedra, de asociación, de manifestación de las ideas, así como los derechos de acceso a la información³ y a la protección de datos personales.

II. TRANSPARENCIA

1. HISTORIA

Bien podría decirse que, posterior a la Caída del Muro de Berlín, tanto la *gobernanza* como la *transparencia* han pasado a convertirse en los dos conceptos de mayor auge, teorización y estudio en la ciencia política. Desde luego, a nivel global, mucho se ha avanzado en materia de transparencia. No obstante, debe advertirse que es en las postrimerías de los años ochenta, que el ex presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, inaugura este paradigma de la administración pública con la bien conocida *glasnost* que, en ruso, significa “transparencia” o “publicidad”, misma que pasó a formar parte de un planteamiento democratizador mucho más amplio que se denominó *perestroika*.

En el caso soviético, el mérito de Gorbachov fue develar la secrecía que había caracterizado a la gobernación del Partido Comunista de la Unión Soviética, para así señalar: “queremos más apertura —escribió en su libro *Perestroika, nuevo pensamiento para mi país y el mundo*— en los asuntos públicos, en cada esfera de la vida”.⁴ De esta manera, la transparencia no es otra cosa que hacer público lo que es público, o bien, de naturaleza pública.

³ Que incluye el derecho de buscar, investigar, recibir y difundirla.

⁴ Rodrigo Borja, (2022), *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica. <https://www.enciclopediadelapolitica.org>

2. DISQUISICIONES CONCEPTUALES

En términos etimológicos, “la transparencia se deriva de la palabra compuesta latina *trans-parere*. Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera”.⁵

Por su parte, Mauricio Merino, señala que “[...] la transparencia [...] es algo más que el derecho a la información puede ser mucho más útil, si se entiende como herramienta para combatir la apropiación privada de los espacios públicos”.⁶ Asimismo, Sergio López Ayllón define a la transparencia como “una política pública orientada a maximizar el uso social de la información de los organismos gubernamentales. No debe confundirse con el derecho de acceso a la información”.⁷ Mauricio Merino, afirma que hablar de la transparencia “es reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal”.⁸

De acuerdo con el INAI:

Cuando hablamos de transparencia en el ámbito público, nos referimos a una política destinada a modificar las prácticas tradicionales de gestión pública, para transitar de una administración pública cerrada, con una visión patrimonialista de la información a un gobierno abierto al escrutinio de la sociedad. También hacemos referencia a la información de las instituciones públicas que se encuentra a disposición de toda persona en portales de internet, en los portales de obligaciones de transparencia y en cualquier otro medio disponible a

⁵ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, <https://cevivaipublica.inai.org.mx/cursos/lftaip2/m1-17.html>

⁶ *Idem*.

⁷ *Idem*.

⁸ Mauricio Merino, (2005), “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, *Colección documentos de trabajo del CIDE*, Centro de Investigación, y Docencia Económicas, México, núm. 169. <https://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Comparac-Merino.pdf>

toda persona sin necesidad de que medie una solicitud de información para acceder a ella.⁹

Asimismo, el INAI aborda la relación entre la transparencia y el derecho de acceso a la información al observar que:

La transparencia y el acceso a la información son conceptos íntimamente relacionados. El primero hace referencia a un gobierno que deja ver su actuación y el segundo hace referencia a un gobierno dispuesto a informar cuando se le solicita. Ambos conceptos son factores indispensables para la rendición de cuentas. En suma, podemos decir que un gobierno transparente inspira confianza.¹⁰

Adicionalmente, Ugalde sostiene que “la transparencia involucra la práctica obligatoria y constante de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías”.¹¹ Para Eduardo Guerrero, “la transparencia puede entenderse entonces como un compromiso de los gobiernos democráticos para mostrar su funcionamiento, para generar una discusión pública abierta y para ser sujetos del escrutinio público”.¹²

Por su parte, Daniel Kaufmann afirma que la transparencia supone tanto la existencia como la acreditación de cuatro cualidades respecto de la información pública y publicada:

- Facilidad de acceso a la información: lo que incluye también la oportunidad de la información y su carácter universal y no discriminatorio.
- Completa: se debe incluir los aspectos más importantes sobre un tema.
- Relevante: se debe evitar la información superflua y accesorio.

⁹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, <https://ceviifaipublica.inai.org.mx/cursos/lftaip2/m1-17.html>

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Luis Carlos Ugalde, (2002), *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, IFE.

¹² Eduardo Guerrero, (2002), *La luz en busca del cristal: hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México*, México, IFE.

- Calidad y confiabilidad: debe ser útil y contribuir a generar confianza, lo cual implica en este punto que la información también debe ser oportuna y precisa.¹³

De lo anterior se desprende una diferenciación y contraste teórico conceptual de la mayor importancia, en el entendido de que la transparencia y el derecho de acceso a la información no tienen un significado sinonímico. De forma que el derecho de acceso a la información es un derecho humano, y la transparencia es una política pública o una política de Estado de apertura diáfana. Así pues, el derecho de acceso a la información tiene un enfoque binario: se reconoce, otorga o ejerce, o no se lo hace. La transparencia, en cambio, tiene un enfoque ontológico de grado: no hay un solo arquetipo de la transparencia del quehacer público, sino muchas formas de transparentar, en mayor o menor medida, la cosa pública, porque es una política pública de carácter metodológico. De modo que la robustez del derecho de acceso a la información incide, de manera directamente proporcional, en el grado o nivel de transparencia a la que está —o debe estar sujeto— el sector público. La transparencia, por su parte, puede depender o no del reconocimiento del acceso a la información pública como un derecho inherente a la persona humana, es decir, el Estado puede transparentar aquello a lo que no está obligado, o bien, puede opacar, limitar, restringir u obstaculizar el acceso a la información considerada, por el Estado, como un derecho fundamental. Como quiera que sea, tanto la transparencia como el derecho a la información, inciden en el paradigma de la rendición de cuentas (*accountability*).

En ese sentido, para Delmer D. Dunn, la rendición de cuentas es “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.¹⁴

¹³ Daniel Kaufmann, (2002), “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance”, *Background Paper for Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies*, Beijing, El Banco Mundial. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/quinghua_paper.pdf

¹⁴ Delmer D. Dunn, (1999) “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en

Por otro lado, para Andreas Schedler la rendición de cuentas es:

Un concepto de dos dimensiones que implica, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (answerability); y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (enforcement).¹⁵

Quizá la teorización más acabada, completa, acertada y aceptada de la rendición de cuentas corresponde a Guillermo O'Donnell, quien la clasifica o bifurca de manera "horizontal" y "vertical".

De esta manera, O'Donnell refiere que la clasificación de la rendición de cuentas horizontal es "la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado".¹⁶ Es decir, refiere al control del poder, por el poder mismo.

Por su parte, la rendición de cuentas vertical describe "una relación entre desiguales: una rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados; o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes".¹⁷

3. CONTEXTO

En México, a nivel federal, la transparencia adquiere carta de origen con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 2002. Lo anterior, porque entida-

Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (ed.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, p. 298.

¹⁵ Andreas Schedler, (1999), "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining Stare; Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, p. 26.

¹⁶ Guillermo O'Donnell, (2000), "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for international Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.

¹⁷ *Idem*.

des federativas, como Jalisco y Sinaloa, ya se habían adelantado a la federación en la regulación del derecho de acceso a la información con un amplio catálogo de obligaciones para los sujetos públicos respecto de la información pública fundamental que debían publicar de manera oficiosa, sin petición previa por parte de cualquier ciudadano.

Desde luego, mucho ha evolucionado desde aquél entonces el marco normativo en la materia, destacándose entre los paradigmas más importantes: i) la obligatoriedad de que cada sujeto público —correspondiente a cualquier orden de gobierno— cuente con unidades de transparencia; ii) la creación de órganos garantes del derecho de acceso a la información pública gubernamental constituidos como órganos constitucionalmente autónomos; iii) la centralización tanto del derecho de acceso a la información como la transparencia en el orden federal de gobierno, con la expedición de una Ley General y la respectiva exclusividad competencial en la materia; iv) la obligatoriedad de constituir un Consejo Consultivo en los órganos garantes federales y estatales, para afianzar la gobernanza de la transparencia; v) garantizar que cualquier persona física o moral, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad sea catalogada como “sujeto obligado” de transparencia; y vi) con el modelo sistémico de la transparencia entendida como una política pública de fiscalización y rendición de cuentas, con la creación del Sistema Nacional de Transparencia, la Plataforma Nacional de Transparencia y su respectiva adhesión al robusto engranaje del Sistema Nacional Anticorrupción.

Respecto de lo anterior, la puesta en marcha del buscador de la Plataforma Nacional de Transparencia, inaugurada en 2020, vino a constituir, sin lugar a dudas, uno de los esfuerzos más importantes en materia de transparencia y acceso a la información, toda vez que este motor de búsqueda se inserta en el principio constitucional de máxima publicidad, el cual debe regir a toda la información pública gubernamental. También, afianza el principio constitucional de universalidad y progresividad que deben promover, respetar, proteger y garantizar, en materia de derechos humanos, todas las autoridades del país de acuerdo al artículo 1º de nuestra Carta Magna. Asimismo, constituye un paradigma ejemplar en materia de “transparencia focalizada”.

De modo que, este buscador, vino a representar un cambio de paradigma de 180º al transparentar y concentrar toda la información pública concerniente a los tres poderes y órdenes de gobierno, con la debida publicación, digitalización y accesibilidad de toda la información derivada de: 1) el catálogo de obligaciones generales y específicas de la que son objeto todos los entes públicos en materia transparencia; 2) de todas las solicitudes de transparencia hechas a los sujetos obligados, por cualquier persona física o moral; y 3) de aquella resultante de los medios de impugnación, esto es, de las quejas ante información pública denegada o incompleta.

De esta manera, este buscador puede encontrar la información pública generada por poco más de 8 mil sujetos obligados. Esto supone un “salto cuántico” de la mayor trascendencia porque ahora no sólo es pública la información que se publicita oficiosamente por parte de los sujetos obligados, sino toda aquella que deriva de las solicitudes de información que, también, son información pública, pero que, malamente, no se publica de manera oficiosa y periódica por un ente público porque la ley no los obliga.

4. PERSPECTIVAS

La transparencia como concepto, política pública y/o doctrina es, sin lugar a duda, una ciencia acabada, toda vez que su acepción comprende, de manera única y unívoca, el hacer público lo que es ontológicamente público. Aunque, en efecto, en los últimos años se ha teorizado sobre un paradigma extendido de esta misma idea: la transparencia proactiva o focalizada, que la concibe —atinadamente— más como una política pública que como un derecho humano, al facilitar el acceso y la disponibilidad de información, de relevancia y utilidad social, que apuntala tanto su publicidad como su accesibilidad.

En este tenor, es importante mencionar que ya empieza a hablarse de la transparencia algorítmica que, también, supone otro nuevo paradigma derivado de su inevitable existencia y necesaria coexistencia en el ecosistema digital de nuestros días. Uno de los principales exponentes de esta transparencia algorítmica es Nicholas Diakopoulos, quien la comprende de la siguiente manera:

La noción de transparencia algorítmica en los medios de comunicación es un intento de articular los mecanismos por los que la información sobre los algoritmos puede hacerse pública. La divulgación de información sobre cómo los algoritmos impulsan diversos sistemas computacionales permitiría a los usuarios determinar los valores, sesgos o ideologías en funcionamiento para comprender los puntos de vista subyacentes de un producto informativo.¹⁸

Adicional a lo anterior, Diakopoulos menciona que:

El público necesita comprender el sesgo y el poder de los algoritmos utilizados en la esfera pública, incluso por las agencias gubernamentales. Un esfuerzo en el que estoy involucrado, llamado responsabilidad algorítmica, busca hacer que las influencias de ese tipo de sistemas sean más claras y comprendidas más ampliamente.¹⁹

Asimismo, Diakopoulos afirma lo siguiente:

Las técnicas de transparencia existentes, cuando se aplican a los algoritmos, podrían permitir a las personas monitorear, auditar y criticar cómo funcionan esos sistemas, o no, según sea el caso. Desafortunadamente, las agencias gubernamentales parecen no estar preparadas para realizar consultas sobre algoritmos y sus usos en decisiones que afectan significativamente tanto a individuos como al público en general.²⁰

Por su parte, el catalán Ramon Sangüesa en el año 2018 menciona que:

Una fórmula a la que se ha recurrido para resolver el problema de los sesgos, desde la perspectiva de las políticas públicas, es abogar por una transparencia en la toma de decisiones basadas en el uso de algoritmos. Transparencia que, en el contexto que nos convoca, toma el nombre de “transparencia algorítmica”, es decir, la capacidad para saber qué datos se utilizan, cómo se utilizan, quiénes los utilizan, para qué

¹⁸ Nicholas Diakopoulos y Michael Koliska, (2016), “Algorithmic Transparency in the News Media”, *Digital Journalism*, Estados Unidos, Vol. 5, No. 7, 2017, pp. 809-828.

¹⁹ Nicholas Diakopoulos, (2016), “Necesitamos saber los algoritmos que usa el gobierno para tomar decisiones sobre nosotros”, *THE CONVERSATION: Academic rigour, journalistic flair*, Estados Unidos, 24 de mayo de 2016. <https://theconversation.com/we-need-to-know-the-algorithms-the-government-uses-to-make-important-decisions-about-us-57869>

²⁰ *Idem*.

los utilizan y cómo se llega a partir de los datos a tomar las decisiones que afectan a la esfera vital de quien reclama esta transparencia.²¹

Esta transparencia algorítmica tiene por objeto que el consumidor final de cualquier tipo de información pueda conocer la trazabilidad que hubo, en los procesos de generación de dicha información, para que dicha noticia llegara finalmente a él. Debe tenerse en consideración que cuando se dice “lo vi en redes sociales” realmente lo que se debe decir es “lo vi en *mis* redes sociales”. Los algoritmos hacen que la navegabilidad en Internet y redes sociales, por medio de los procesos de automatización y sugerencia de contenidos, no sean los mismos para todas las personas, sino específicos para cada una de ellas. Esto tiene hondas repercusiones en las democracias, toda vez que aísla a las personas, debido al mecanismo con el que operan los algoritmos en busca de un fin netamente comercial: el *engagement*, basada en la personalización y sugerencia de contenidos, *ad hoc* a los resultados de búsqueda proporcionados por el usuario. Es así como la sociedad se “aleja” de aquella información con la que no simpatiza o empatiza, o bien, con la que simplemente no coincide, para finalmente aislarse en una burbuja cultural e ideológica. Lo perjudicial de todo esto es que, es precisamente aquí, donde la posverdad y la intolerancia —auspiciadas en contextos carentes de pluralidad— echan raíces.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. HISTORIA

Es importante destacar que, en la Constitución General de la República, desde 1977, se incluyó en ella, por vez primera, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, fraseo que fue redactado por don Jesús Reyes Heróles en la reforma de 1977, y que sigue prevaleciendo hasta la fecha en el artículo 6º constitucional.

Por su parte, en el concierto internacional, el derecho de acceso a la información tiene como primer antecedente la Declaración

²¹ Ramon Sangüesa, (2018), “Inteligencia artificial y transparencia algorítmica: It's complicated”, *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, España, núm. 41, diciembre de 2018. <https://bid.ub.edu/sites/bid9/files/pdf/41/es/sanguesa.pdf>

Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 19º lo consigna así: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.²²

De acuerdo con Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, de esta definición juridificada del derecho de acceso a la información se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende: “1) el derecho a atraerse información; 2) el derecho a informar, y 3) el derecho a ser informado”.²³

2. CONTEXTO

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019 (ENAIID 2019), elaborada por el INEGI se destaca lo siguiente:²⁴

- Tan sólo el 54.8% de la población mexicana manifestó conocer o escuchar sobre la existencia del derecho de acceso a la información pública.
- A su vez, apenas el 46.2% mencionó reconocer la existencia del órgano garante nacional como institución que tutela y garantiza el derecho de acceso a la información pública.
- Tan sólo el 5.6% de la población ha realizado una solicitud formal de información —también conocida como “solicitud de transparencia”—. De este porcentaje, apenas el 43.1% lo hizo por medio de Internet, y el 47.9% lo hizo de manera presencial en la oficina de transparencia en cuestión. Finalmente, es de destacar que el 77.8% de la población tiene “interés en realizar una solicitud de información”.

²² Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

²³ Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, (2001), *El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>

²⁴ INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>

- El 35.7% de la población busca información pública gubernamental en “las páginas de Internet de los gobiernos”.
- El 25.7% de la población hace búsqueda de información pública gubernamental en los “portales de transparencia en Internet”.
- El 56.9% de la población prefiere obtener información pública gubernamental de la televisión, frente al 1.1% que prefiere hacerlo en la Plataforma Nacional de Transparencia.

De modo que, resulta a todas luces evidente que, a 20 años de su legislación federal, tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información pública, acreditan una deplorable penetración, impacto y utilización social.

3. DISQUISICIONES CONCEPTUALES

Respecto de este derecho humano fundamental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), menciona que:

El acceso a la información constituye una herramienta esencial para combatir la corrupción, hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de nuestras democracias, signadas por una cultura de secretismo y por organismos públicos cuyas políticas y prácticas de manejo físico de la información no están orientadas a facilitar el acceso de las personas a la misma.²⁵

Por su parte, la CNDH, define el derecho de acceso a la información como: “el derecho de toda persona a solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso”.²⁶ Para Manuel Guerrero “el acceso a la información reconoce

²⁵ Relatoría especial para la libertad de expresión, (2007) “*Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estados Unidos. <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/estudio%20especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion.pdf>

²⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2022, “Derecho de acceso a la información”, México, https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion#_ftn1

que, en la democracia moderna, es el ciudadano —con sus derechos y libertades— el eje a partir del cual se construye la vida pública”.²⁷

Habría que decir que, así como sucede con la errática acepción sinonímica entre transparencia y derecho de acceso a la información pública gubernamental, éste último no debe confundirse con el derecho de acceso a la información. Esto porque el derecho de acceso a la información es un derecho humano de significación mucho más amplia y robusta, del que se desprende, efectivamente, una dualidad ontológica de la información: i) la que es generada de manera libre por cualquier expresión morfológica de la sociedad: las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, los gremios, los sindicatos, las universidades, la academia, los intelectuales y los medios de comunicación; y ii) la que es generada por cualquier poder público, orden de gobierno, ente público y órgano constitucionalmente autónomo.

Más aún, la libertad de expresión y derecho de acceso a la información son dos caras de una misma moneda. Esto es, son derechos humanos interdependientes: el ejercicio de la libertad de expresión requiere ineludiblemente del derecho de acceso a la información, y viceversa. Sin libertad de expresión no hay información, y sin acceso a la información la libertad de expresión es precaria. Como quiera que sea, la libertad de expresión es una de las condiciones de existencia y posibilidad de un régimen democrático. En otras palabras, es condición necesaria, mas no suficiente, para que se pueda determinar que en un país hay democracia.

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

1. CONTEXTO

En democracia, el derecho humano a la protección de datos personales es igualmente importante como el derecho humano de acceso a la información, a pesar de ser un derecho poco conocido y exigido entre la sociedad — p. ej. a diferencia de lo que ocurre con libertad de expresión—.

²⁷ Manuel Guerrero, (2010) , “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en México del siglo XXI*, El Colegio de México, México. <https://www.researchgate.net/publication/273749371>

Lo anterior, resulta particularmente alarmante, toda vez que el derecho humano a la protección de datos personales supone, sin lugar a dudas, una de los retos más importantes y asignaturas pendientes de las democracias tanto plenas como imperfectas, si las tratamos en términos de la disgregación que hace el reconocido *Democracy Index* elaborado por *The Economist*.²⁸

Con relación a esta aseveración, conviene señalar que con base en la Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI 2019,²⁹ ningún encuestado manifestó el conocimiento del derecho a la protección de datos personales como mención espontánea,³⁰ con relación a la pregunta “*En la Constitución Política de México, se establecen varios derechos que tenemos los mexicanos. ¿Me podría decir, cuáles de estos derechos recuerda?*”^{31, 32}

Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019 (ENAIID 2019), elaborada por el INEGI:³³

- El 88.5% de la población que ha dado un dato personal en una red social o profesional (Linkedn, p. ej.) manifestó “preocupación por el uso indebido de su información”. El 82.1% manifiesta la misma preocupación respecto de datos personales proporcionados a empresas (como bancos, p. ej.).
- Apenas el 55.1% de la población “conoce o ha escuchado de la existencia de una Ley encargada de garantizar la protección de datos personales”.

²⁸ Informe anual que evalúa el nivel de democracia en 167 países y elabora un *ranking*.

²⁹ Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, (2019), INAI, México. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Estudios>.

³⁰ Esto es, ‘no asistida’.

³¹ Es importante señalar que esta situación que no ocurrió con el derecho de acceso a la información.

³² Según esta misma encuesta, apenas el 65 por ciento señala conocer a la ‘institución nacional encargada de garantizar la protección de sus datos personales’, siendo la Profeco la institución a la que más han recurrido (36%), después la Condusef (19%) y posteriormente el INAI (18%). Como quiera que sea, se trata de un derecho de especial relevancia para los mexicanos, toda vez que el 92 por ciento señala tener “preocupación por la protección de sus datos personales”.

³³ INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>

- Tan sólo al 41.8% de la población “le dieron a conocer un aviso de privacidad”.
- Finalmente, tan sólo el 3.9% de la población señaló haber presentado “una queja por uso indebido de datos personales” (derechos ARCO), y de este porcentaje tan sólo el 3.5% hizo la queja ante el INAI (Profeco y Condusef lideran la encuesta con 22.3% ambas).

2. DISQUISICIONES CONCEPTUALES

De acuerdo con la doctrina y academia especializada, los datos personales, en su acepción más elemental, refieren a cualquier información concerniente a una persona que la identifica o la hace identificable. En nuestro país, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,³⁴ en su artículo 3º, fracción IX, los define como “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información”. Por su parte, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares,³⁵ en su artículo 3, fracción V, señala que “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. Como quiera que sea, el derecho a la protección de datos personales es hoy un derecho fundamental reconocido internacionalmente en diversos textos normativos y cartas fundacionales de un Estado.

Los derechos de privacidad, vida privada, intimidad y datos personales aunque advierten interrelación y entrelazamiento —lo que ha traído como consecuencia su trato erradamente sinonímico e equivalente—, son completamente autónomos, independientes y de significación propia. De suerte tal, existen diferencias importantes que no deben pasar inadvertidas.

En ese sentido, la intimidad constituye el espacio exclusivo que todas las personas tienen derecho sin la injerencia de los de-

³⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 26 de enero de 2017.

³⁵ Publicada en el *DOF* el 05 de julio de 2010.

más.³⁶ En ese sentido, la intimidad sería ese ámbito de independencia de una persona frente a otras, e incluso frente al poder público, a efectos de asegurar la falta de información sobre ella, teniendo la facultad de controlar toda la que le afecta, tanto previa, como posteriormente a su difusión.³⁷ Por su parte, la privacidad es el retiro voluntario y temporal de una persona respecto de la sociedad, que es realizado por medios físicos o psicológicos, ya en un estado de soledad en un grupo pequeño o, cuando se está en un grupo extenso, en una condición de anonimato o reserva.³⁸

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN, a través de una tesis aislada [1a. CCLXXII/2016 (10a.)], publicada 14 de febrero de 2014 en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación señala:³⁹

DERECHO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO.—Al igual que otros derechos fundamentales, el derecho a la vida privada no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias en éste no sean abusivas o arbitrarias. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias de terceros o de la autoridad pública, y prohíbe ese tipo de injerencias en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de ésta, como la vida privada de sus familias. Ahora bien, el Estado debe adoptar medidas positivas para impedir que la intimidad personal y familiar se vulnere por personas ajenas, pero no puede impedir a quien decide difundir aspectos de su vida privada que lo haga, so pretexto de proteger a la familia, pues en ese caso, ya no se está frente a la difusión de la información por parte de un tercero, que es ajeno a ésta, sino que se estaría limitando el derecho de una persona de divulgar la información que le es propia. En resumen, lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las convenciones internacionales buscan impedir es que terceros difundan información de la vida

³⁶ SCJN, s/f, *Vida privada, privacidad e intimidad*. México, p. 40. https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/CriteriosPJF/Tesis_Tematica_Vida_privada_privacidad_e_intimidad.pdf.

³⁷ *Ibidem*, p. 41.

³⁸ *Ibidem*, p. 40.

³⁹ SCJN (2014). Tesis aislada: Derecho a la vida privada. Alcance de su protección por el estado. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005525&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0>

privada ajena, sin consentimiento del titular; de ahí que si la injerencia en la vida privada de que se duele el tercero perjudicado, consiste en la difusión que hicieron otros miembros de su familia, sobre hechos que conciernen a la vida privada de ellas, y que involucran a éste, como causante de la afectación sufrida por ellas, entonces no puede considerarse que dicha difusión resulte arbitraria o abusiva, puesto que se realizó en ejercicio del legítimo derecho que les asiste de difundir información que les es propia, en la medida en que sea veraz, y que las expresiones utilizadas estén protegidas constitucionalmente, por no ser absolutamente vejatorias, esto es, ofensivas, oprobiosas o impertinentes, según el contexto.

De todo lo anterior, se desprende que la protección de datos personales no sólo está llamada a proteger el derecho humano a la vida privada, la intimidad y la autodeterminación informativa, sino también los derechos al honor y a la propia imagen.

Derivado de lo anterior, conviene precisar que en un Estado democrático y constitucional de derecho, tanto en la esfera pública, como en la privada, existe información que es y debe ser protegida por ley a efectos de evitar su indebida publicidad, comunicación o divulgación. Esto quiere decir que, en democracia, se salvaguarda tanto la *publicidad* como la *secrecía* de la información bajo ciertos criterios o supuestos.

En ese sentido, los gobiernos, gozan de lo que se conoce como información secreta, confidencial o reservada, por razones, por ejemplo, de seguridad nacional, protección de la vida de una persona y/o comunidad y, por último, la investigación de un delito. Mientras que los gobernados, gozan de una amplia esfera de protección para la información correspondiente a: 1) sus datos personales [toda aquella información que se relaciona con nuestra persona y que nos identifica o nos hace identificables: edad, domicilio, teléfono, etcétera]; 2) su vida privada [comunicaciones, correspondencia, domicilio, posesiones, propiedades, interacciones sociales, etcétera]; y 3) su intimidad [preferencia sexual, estado de salud, ideología política, creencia religiosa, etcétera].

Con relación a las personas morales, si bien es cierto, la legislación constitucional y ordinaria reconoce que únicamente las personas físicas son depositarias del derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, conviene destacar que el Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió a través de una tesis aislada [P. II/2014 (10a.)], publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en el libro 3, febrero de 2014, tomo I, que también gozan de este derecho, como se advierte a continuación:⁴⁰

PERSONAS MORALES. TIENEN DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS QUE PUEDAN EQUIPARARSE A LOS PERSONALES, AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN HAYA SIDO ENTREGADA A UNA AUTORIDAD.—El artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la protección de datos personales, consistente en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar la vida privada de las personas. En ese sentido, el derecho a la protección de datos personales podría entenderse, en primera instancia, como una prerrogativa de las personas físicas, ante la imposibilidad de afirmar que las morales son titulares del derecho a la intimidad y/o a la vida privada; sin embargo, el contenido de este derecho puede extenderse a cierta información de las personas jurídicas colectivas, en tanto que también cuentan con determinados espacios de protección ante cualquier intromisión arbitraria por parte de terceros respecto de cierta información económica, comercial o relativa a su identidad que, de revelarse, pudiera anular o menoscabar su libre y buen desarrollo. Por tanto, los bienes protegidos por el derecho a la privacidad y de protección de datos de las personas morales, comprenden aquellos documentos e información que les son inherentes, que deben permanecer ajenos al conocimiento de terceros, independientemente de que, en materia de transparencia e información pública, opere el principio de máxima publicidad y disponibilidad, conforme al cual, toda información en posesión de las autoridades es pública, sin importar la fuente o la forma en que se haya obtenido, pues, acorde con el artículo 60., en relación con el 16, párrafo segundo, constitucionales, la información entregada a las autoridades por parte de las personas morales, será confidencial cuando tenga el carácter de privada por contener datos que pudieran equipararse a los personales, o bien, reservada temporalmente, si se actualiza alguno de los supuestos previstos legalmente.

⁴⁰ SCJN (2014). Tesis aislada: *Personas morales. Tienen derecho a la protección de los datos que puedan equipararse a los personales, aun cuando dicha información haya sido entregada a una autoridad*. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005522&Clase=DetalleTesisBL>

En todo caso, es importante señalar que el derecho humano a la privacidad comprende tres elementos constitutivos: 1) datos personales [pueden ser públicos si la persona lo desea o existe una sentencia judicial que acredite su intervención o conocimiento]; 2) vida privada [puede ser pública si la persona lo desea o existe una sentencia judicial que valide su intervención o conocimiento: p. ej. intervenir una llamada sólo puede hacerse si de por medio lo autoriza un juez]; y 3) intimidad [puede ser pública si la persona lo desea, pero nunca, jamás, una sentencia judicial puede validar su intervención o conocimiento]. Como bien advierte la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la vida privada es genéricamente reservada; mientras que la intimidad, es radicalmente velada.⁴¹

Sin embargo, como ya se mencionó líneas arriba, esta información requiere grados de sigilo ponderados que tienen como punto cúspide de protección la secrecía absoluta. En este particular, resulta esclarecedora la sucinta deconstrucción que, en materia de datos personales, estableció el órgano garante de transparencia y acceso a la información pública gubernamental del estado de Querétaro, quien señala que existen tres tipologías de datos personales mismos que implican agravados niveles de protección:⁴² 1) en su nivel básico, los referentes a la identidad [nombre, domicilio, edad, nacionalidad, etcétera] o al trabajo [institución donde se labora, cargo y funciones]; 2) en su nivel de protección intermedia, los concernientes al patrimonio [sueldo, impuestos, tarjetas de crédito, créditos, propiedades, etcétera], la educación [escuela, calificaciones, título, formación, etcétera] e ideología [religión, preferencia política, sindical o participación en organizaciones de la sociedad civil]; y, 3) los que poseen un alto nivel de protección, relativos a la salud [estado de salud, estudios clínicos, historial, tratamientos médicos, entre otros], a las características físicas [tipo

⁴¹ SCJN, s/f, *Vida privada, privacidad e intimidad*, . p. 130. https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/CriteriosPJF/Tesis_Tematica_Vida_privada_privacidad_e_intimidad.pdf

⁴² CEIG, Q., (2014), *Protección de Datos Personales*. https://www.ceigqro.org.mx/capacitaciones/datos_personales.pdf

de sangre, huella dactilar, registro dental, cabello, cicatrices, etcétera] y la intimidad de la persona [preferencias y hábitos sexuales].

4. PERSPECTIVAS Y TENSIONES

La relación entre derecho de acceso a la información y la protección de datos personales —ambos derechos humanos— no siempre es inocua: mientras que el ejercicio del primero reclama la máxima publicidad; la salvaguarda del otro, demanda sigilo ponderado o absoluta secrecía.

Es importante mencionar que estas tensiones serían sólo superables a través de un denodado e irrenunciable profesionalismo ético del periodismo —aunque no siempre observable en su ejercicio— que, en el mejor de los casos, se ve plasmado en un *Código de Ética*; o bien, de manera judicializable, es decir, a través de un juicio de garantías en el que, ante la colisión de derechos fundamentales —en este caso, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales— se realice una ponderación a través de un test de proporcionalidad.

Con relación a ello, resulta oportuno destacar las dilucidaciones del egregio jurista alemán, Robert Alexy, referente antonomástico en esta materia, quien señala que son tres los elementos de la estructura de la ponderación: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y la carga de la argumentación.⁴³ El principio rector de la ley de la ponderación hace alusión a que “cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”.⁴⁴ No obstante, la estructura de la ponderación puede dividirse en tres silogismos procedimentales, que Alexy⁴⁵ los define así:

⁴³ Carlos Bernal, (2008), “La racionalidad de la ponderación”, en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ed. Miguel Carbonell, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, p. 54. <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataBank/4271.pdf>.

⁴⁴ Robert Alexy, (1997), *Teoría de los derechos fundamentales* (traducción de Ernesto Garzón Valdez). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 92.

⁴⁵ Robert Alexy, 2002, “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales”, (traducción de Carlos Bernal Pulido), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 66, p. 32.

En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro.

Respecto del test de proporcionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado el criterio alemán, empleando sus cuatro grados: 1) fin constitucionalmente válido; 2) idoneidad; 3) necesidad; y 4) proporcionalidad. Con respecto a ello, una tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN [1a. CCLXXII/2016 (10a.)], publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en el libro 36, noviembre de 2016, tomo I, señala:⁴⁶

CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.—Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva

⁴⁶ SCJN (2016). Tesis aislada: *Cuarta etapa del test de proporcionalidad. Examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida legislativa*. [http://sjf.scjn.gob.mx/sjf-sist/\(F\(ovny-seWXoMB2lvbxuYv_ztnfqFVUAPhg680iTus9hL_o8M-a1Qa-hBcu-BXKyuiaxlres6u1SZQRjmbXH8Eq1y4axWVID8uA1BW-eXMk5W-demX-QMdcW-RZMOh0XQMkuroqwA_H13-FchAl0o49uHYedxpLyORFL1ZHkn0Fe01\)\)//paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013136&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0](http://sjf.scjn.gob.mx/sjf-sist/(F(ovny-seWXoMB2lvbxuYv_ztnfqFVUAPhg680iTus9hL_o8M-a1Qa-hBcu-BXKyuiaxlres6u1SZQRjmbXH8Eq1y4axWVID8uA1BW-eXMk5W-demX-QMdcW-RZMOh0XQMkuroqwA_H13-FchAl0o49uHYedxpLyORFL1ZHkn0Fe01))//paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013136&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0)

de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.

Como puede advertirse, las teorizaciones de Alexy y los criterios del sistema de justicia constitucional alemán han tenido hondas repercusiones en las tesis de nuestro máximo tribunal en este tenor.

Es de señalarse que, en no pocas ocasiones, el ejercicio de ambos derechos —fundamentales para toda democracia— entran en momentos de alta tensión o irremediable colisión. De tal suerte, resulta de la mayor importancia cuestionarse: ¿Cómo lograr su cohabitación sin caer en la censura o descalificación? ¿Cómo conciliar ambos derechos sin llegar al punto de su judicialización? ¿Sobre qué casos se debe superponer el interés público [el derecho de acceso a la información] sobre el interés privado, y viceversa?

Según Alan Westin,⁴⁷ profesor emérito de la Universidad de Columbia, los gobiernos autoritarios se caracterizan por su amplio y fácil acceso a la información de las actividades de los ciudadanos al tiempo que restringen hasta el absurdo las posibilidades de que los ciudadanos obtengan informaciones acerca de las actividades del gobierno. No obstante, los gobiernos democráticos mantienen una política exactamente contraria: limitan categóricamente la posibilidad de que el gobierno obtenga información sobre la vida de las personas y, a su vez, afianzan el libre acceso de los gobernados al conocimiento de los actos gubernamentales.

⁴⁷ Rodrigo Borja, (2022), *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, <https://www.encycopediadelapolitica.org>

Debe decirse que si bien es cierto la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información requieren la garantía de ausencia de censura previa para poder subsistir; y, para poder convivir en un contexto democrático, establecen como limitantes razones de seguridad nacional, el orden público así como la no vulneración de derechos de terceros, entre los que se encuentran, sin lugar a dudas, la protección de datos personales; también es cierto decir que el periodismo moderno acusa la necesidad de Códigos de Ética⁴⁸ para poder entender y atender de mejor manera los límites a los que debe sujetarse la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información cuando hace uso de datos personales, a efectos de saber ponderar los beneficios sociales que otorga una información de relevancia social versus la salvaguarda de la dignidad humana. No obstante, debido a la garantía de ausencia de

⁴⁸ El documento *Data protection and journalism: a guide for the media*, publicado en 2014 por la Oficina del Comisionado para la Información de Reino Unido (Information Commissioner's Office), sugiere que los medios de comunicación y periodistas, no deben hacer una suposición de que la vida privada de una persona pública es siempre objeto de interés público, a fin de justificar cualquier publicación. Al respecto, indica que considerar a una pieza informativa de interés público, parte de los siguientes elementos: 1) del papel social de la persona pública escrutada en la información; 2) de las implicaciones que la información a divulgar puede tener para las audiencias; y 3) de valorar el daño que puede propiciar la publicación de la información en la vida privada de la persona. Para ejemplificar lo anterior, cita que hay más interés en divulgar las irregularidades de un funcionario en el ejercicio de sus responsabilidades públicas, que aquello relativo a su vida familiar o su intimidad. Por otro lado, el *Código Deontológico* de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España, expone en su cuarto principio, que el periodista debe siempre respetar el derecho de las personas a su intimidad e imagen, a partir de tener en cuenta las siguientes consideraciones: 1) sólo la defensa del interés público puede justificar las intromisiones a la vida privada de las personas sin su previo consentimiento; 2) se deben evitar las expresiones, imágenes o testimonios que sean lesivos a la intimidad del individuo o que atenten contra su integridad física o moral; 3) en el caso del tratamiento de información sobre asuntos relativos a la aflicción de personas públicas, se deben omitir intromisiones u especulaciones innecesarias; 4) se debe también prescindir de injerencias en la vida privada cuando se trate de personas que han ingresado a centros hospitalarios, así como sus datos relativos a la salud; y 5) debe tenerse especial en la información que pueda afectar los datos y la intimidad de los menores de edad.

censura previa de la que deben partir necesariamente la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, la ponderación de derechos *ex ante* a su publicación sólo puede encomendarse al profesionalismo ético del periodista que difunde dicha información [lo que se afianzaría de mejor manera a través de Códigos de Ética]; mientras *ex post* a su publicación, la controversia existente entre la libertad de expresión, derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, derivada de la colisión de estos derechos fundamentales, sólo puede ser solucionada de manera judicial, mediante un juicio de ponderación que indique, sobre el caso particular, la preponderancia que debe prevalecer en tal caso: el interés público de acceder a información; o el interés particular, de salvaguardar la dignidad humana.

V. REFERENCIAS

- ALEX, Robert, (1997), *Teoría de los derechos fundamentales*, (traducción de Ernesto Garzón Valdez), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 92.
- (2002), “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales”, (traducción de Carlos Bernal Pulido), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 66, p. 32.
- BELLANTONI, Alessandro, (2016), “Gobierno Abierto: Contexto mundial y el camino a seguir”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), p. 1. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- BERNAL, C., (2008), “La racionalidad de la ponderación”, en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ed. Miguel Carbonell, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataBank/4271.pdf>.
- BORJA, Rodrigo, (2022), *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, <https://www.enciclopediadelapolitica.org>
- CARPIZO, Jorge, y VILLANUEVA, (2001), Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>
- CEIG, Q., (2014), Protección de Datos Personales. https://www.ceigqro.org.mx/capacitaciones/datos_personales.pdf

- Comisión Nacional de Derechos Humanos, (2022), “Derecho de acceso a la información”, México, https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion#_ftn1
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2022), [<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>]
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, (1789), https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espag-nol/es_ddhc.pdf
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, (1948), <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- DIAKOPOULOS, Nicholas, (2016), “Necesitamos saber los algoritmos que usa el gobierno para tomar decisiones sobre nosotros”, *THE CONVERSATION: Academic rigour, journalistic flair*, Estados Unidos, 24 de mayo de 2016, <https://theconversation.com/we-need-to-know-the-algorithms-the-government-uses-to-make-important-decisions-about-us-57869>
- , y KOLISKA, Michael, (2017), “Algorithmic Transparency in the News Media”, *Digital Journalism*, Estados Unidos, 2016, Vol. 5, No. 7, pp. 809-828.
- DUNN D., Delmer, (1999), “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (ed.). *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, p. 298.
- Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, (2019), INAI. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Estudios>.
- GUERRERO, Eduardo, (2002), *La luz en busca del cristal: hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México*, México, IFE.
- GUERRERO, Manuel, (2010), “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en México del siglo XXI*, El Colegio de México, México. <https://www.researchgate.net/publication/273749371>
- Gobierno de México, (2017), “La Diferencia Entre Datos Abiertos y Gobierno Electrónico”, Gobierno de México. <https://datos.gob.mx/blog/la-diferencia-entre-datos-abiertos-y-gobierno-abierto>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, (2022), <https://cevipublica.inai.org.mx/cursos/lftaip2/m1-17.html>
- INEGI, (2019), *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>
- KAUFMANN, Daniel, (2002), “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance”, *Conference on*

- Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies*, Beijing, El Banco Mundial, Background Paper for Qinghua University-Carnegie http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/quinghua_paper.pdf.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (2022). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPP-SO.pdf>
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2022). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>
- MARVÁN, María, (2003), “Un nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información”, *Para leer sobre transparencia*, Boletín electrónico de la Secretaría de la Función Pública, núm. 13, tercer bimestre, México. <http://www.funcionpublica.gob.mx/eg/eg13/1.html>
- Merino, Mauricio, (2005), “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, *Colección documentos de trabajo del CIDE*, Centro de Investigación, y Docencia Económicas, México, núm. 169, 2005. <https://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/Comparac-Merino.pdf>
- MILLÁN, Agustín (coord.), (s/f), *El abc de la transparencia*, México, Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), p. 5. https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_Transparencia.pdf
- MILLÁN, Liliana, (2022), “Transparencia Algorítmica”, *La-Lista*, México, 7 de junio de 2022, <https://la-lista.com/opinion/2022/06/07/transparencia-algoritmica>
- NASER, Alejandra, y CONCHA, Gastón, (2011), “El gobierno electrónico en la gestión pública”, *Serie Gestión Pública* número 73. Naciones Unidas, Chile, abril del 2011, p. 13, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/S1100145_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- O'DONNELL, Guillermo, (2006), “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for international Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.
- Open Data Charter, (2022), “Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos”. <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- Open Knowledge Foundation, (2022), “Definición abierta: Definición de abierto en datos abiertos, contenido abierto y conocimiento abierto”, Open Knowledge Foundation, Inglaterra. https://opendefinition-org.translate.google/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=wapp
- Relatoría especial para la libertad de expresión, (2007), “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, Comisión Interamericana

- de Derechos Humanos, Estados Unidos. <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/estudio%20especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion.pdf>
- SANGÜESA, Ramon, (2018), "Inteligencia artificial y transparencia algorítmica: "It's complicated". *BiD: Textos Universitarios de Biblioteconomía i Documentaci*, España, núm. 41, diciembre de 2018, <https://bid.ub.edu/sites/bid9/files/pdf/41/es/sanguesa.pdf>
- SCHEDLER, Andreas, (1999), "Conceptualizing Accountability", THE Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining Stare; Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, p. 26.
- SCJN, (s/f), *Vida privada, privacidad e intimidad*. https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/CriteriosPJF/Tesis_Tematica_Vida_privada_privacidad_e_intimidad.pdf
- (2014). Tesis aislada: Personas morales. Tienen derecho a la protección de los datos que puedan equipararse a los personales, aun cuando dicha información haya sido entregada a una autoridad. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005522&Clase=DetalleTesisBL>
- (2014). Tesis aislada: Derecho a la vida privada. Alcance de su protección por el estado. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005525&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>
- (2016). Tesis aislada: Cuarta etapa del test de proporcionalidad. Examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida legislativa. [http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/\(F\(ovny-seWXoMB2lvbxuYv_ztnfqFVUAPhg680iTus9hL_o8M-a1Qa-hBcuBXKyuiaxlres6u1SZQRjmbXH8Eq1y4axWVI-D8uA1BW-eXMk5W-demXQMdcW-RZMOh0XQMkuroqwA_H13-FchAl0o49uHYedxpLyORFL1ZHkn0Fe01\)\)\)/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013136&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/(F(ovny-seWXoMB2lvbxuYv_ztnfqFVUAPhg680iTus9hL_o8M-a1Qa-hBcuBXKyuiaxlres6u1SZQRjmbXH8Eq1y4axWVI-D8uA1BW-eXMk5W-demXQMdcW-RZMOh0XQMkuroqwA_H13-FchAl0o49uHYedxpLyORFL1ZHkn0Fe01)))/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013136&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0)
- UGALDE, Luis Carlos, (2002), *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, IFE.
- (2002), "La definición" en *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, p. 11.

Índice

PRESENTACIÓN.....	IX
-------------------	----

LA TRANSPARENCIA EN LOS DEBATES PRESIDENCIALES EN MÉXICO (1994-2018)

Rigoberto Silva Robles

I. Introducción	1
II. La transparencia en los debates 1994-2018	6
III. 1994: el primer debate, sin transparencia	10
IV. 2000: la transparencia surge en la narrativa	11
V. 2006: la transparencia en el debate gana un tímido terreno ...	13
VI. 2012: la transparencia se mantiene tímida en el discurso	14
VII. 2018: corte de caja	16
VIII. Conclusiones.....	17
IX. Referencias.....	18

20 AÑOS DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA: AVANCES Y RETOS

Iván Arrazola Cortés

I. Introducción	19
II. El surgimiento del debate en torno a la transparencia.....	20
III. La implementación de la política de transparencia.....	21
IV. Las diferentes reformas en materia de transparencia.....	22
V. Los casos más relevantes en materia de transparencia y acceso a la información	23
A. La Casa Blanca de Peña Nieto.....	23
B. Provida y los artículos de lujo	24
C. La estafa maestra	25
VI. Los retos que afronta la transparencia.....	27
VII. Conclusiones.....	28
VIII. Referencias.....	29

CALIDAD DEMOCRÁTICA,
GOBERNANZA Y SUBJETIVIDAD POLÍTICA
EN MÉXICO A 20 AÑOS DE LA PRIMERA
LEY DE TRANSPARENCIA

Francisco Javier Lozano Martínez

I. Introducción	31
II. La calidad democrática y su enfoque tradicional	32
III. El papel de la gobernanza y la gobernabilidad en la democracia	38
IV. Subjetividad política, transparencia y acceso a la información.	42
V. Referencias.	47

MÁS ALLÁ DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN:
LOS AVANCES Y RETOS QUE HAN DEJADO
LAS REFORMAS A VEINTE AÑOS DE LA LEY FEDERAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Marisol Maldonado Romero

I. Introducción	49
II. Antecedentes de las reformas en México	50
III. Reformas locales en México	52
IV. La transparencia en la administración pública mexicana: los avances y retos. Organismos garantes	56
V. Sujetos obligados	57
VI. Conclusiones	58
VII. Referencias	59

ANTECEDENTES DE LA LEY GENERAL
DE ARCHIVOS Y LA TRANSPARENCIA
EN MÉXICO

Magdiel Gómez Muñiz

I. Introducción	64
II. Desarrollo	65
III. Contradicciones en la actividad archivística.	72
IV. Conclusiones	74
V. Referencias.	76

**20 AÑOS DE TRANSPARENCIA Y ARCHIVOS:
EL CAUCE INSTITUCIONAL
José Antonio Ramírez Deleón**

I. Introducción	80
II. Beneficios tangibles del marco jurídico regulatorio en materia de archivos	81
III. Limitaciones observadas en el desarrollo archivístico reciente.	83
IV. Retos y oportunidades de futuro para los archivos	85
V. Referencias.....	86

**A 20 AÑOS DE TRANSPARENCIA EN EL PAÍS
¿SERVE DE ALGO EL DERECHO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN?
María Luisa Jiménez Paoletti**

I. Introducción	89
II. Desarrollo	91
III. Conclusiones.....	96
IV. Referencias.....	97

**EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES COMO COMPLEMENTO
EN LA EVOLUCIÓN DE LAS LEYES
DE LA TRANSPARENCIA
Esther Elizabeth Albarrán Martínez**

I. Introducción	99
II. El surgimiento de un derecho.....	100
III. La regulación de la protección de datos personales en las leyes del derecho de acceso a la información en México.....	101
IV. Conclusiones.....	106
V. Referencias	107

**TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES:
HISTORIA, CONTEXTO Y PERSPECTIVAS
Gabriel Torres Espinoza**

I. Introducción	110
II. Transparencia	111
1. Historia.....	111

2. Disquisiciones conceptuales.....	112
3. Contexto.....	115
4. Perspectivas.....	117
III. Acceso a la información	119
1. Historia.....	119
2. Contexto.....	120
3. Disquisiciones conceptuales.....	121
IV. Protección de datos personales.....	122
1. Contexto.....	122
2. Disquisiciones conceptuales.....	124
4. Perspectivas y tensiones	129
V. Referencias.....	133

