



Marco Teórico Metodológico

Secretaría de Acuerdos
Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales

Contenido

Primera Parte: Conceptos y definiciones

- I. Marco Conceptual de acuerdo con la bibliografía especializada
 - A. Rendición de cuentas
 - B. Transparencia
 - C. Corrupción
 - D. Fiscalización y controles internos y externos
 - E. Derecho a la información
 - F. Sociedades de información
 - G. Acceso a la información
 - H. Cuadro comparativo del léxico de clasificación de la información pública en Estados Unidos, la Unión Europea y México
 - I. Derecho a la privacidad o intimidad
 - J. Protección de datos personales
 - K. Cultura del secreto
 - L. Participación de la ciudadanía
 - M. Principio de publicidad

- II. Marco conceptual en México
 - A. Rendición de cuentas
 - B. Transparencia
 - C. Corrupción
 - D. Derecho a la información
 - E. Acceso a la información
 - F. Información reservada
 - G. Información confidencial
 - H. Derecho a la privacidad o intimidad
 - I. Protección de datos personales
 - J. Participación de la ciudadanía
 - K. Los derechos a la privacidad, a informar y a la información en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- III. Transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción en el ámbito internacional
 - A. Organismos financieros y agencias de desarrollo internacional (BM, BID, OCDE, FMI, PNUD)
 - B. Medición de la corrupción y la transparencia por parte de instituciones académicas y ONG internacionales
 - C. Acceso a la información en otros países: experiencias y resultados

Segunda Parte: La LFTAIPG y el IFAI

- I. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)
 - A. Los orígenes y el espíritu de la LFTAIPG
 - B. Beneficios derivados de la LFTAIPG
 - i. Beneficios para la consolidación democrática e institucional
 - ii. Beneficios para la economía y el comercio
 - iii. Beneficios para los consumidores
 - iv. Beneficios para las empresas
 - C. Fortalezas y debilidades de la ley
 - D. ¿Cómo asegura la ley el acceso a la información pública?
 - E. Principales resultados del Índice de Respuestas a las Solicitudes de Información vía Internet (IRESII)
- II. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
 - A. ¿Qué es el IFAI?
 - B. ¿Por qué existe el IFAI?
 - C. El carácter autónomo del IFAI
 - D. Estructura del IFAI
 - E. Funciones del IFAI
 - F. Facultades del IFAI
 - G. Presupuesto del IFAI
 - H. Personal del IFAI
 - I. Salarios del personal del IFAI

- J. El Pleno del IFAI
 - K. Secretaría Ejecutiva
 - L. Secretaría de Acuerdos
- III. El IFAI en el debate nacional
- A. El tipo de autonomía que posee el IFAI
 - B. Distribución del presupuesto y estructura ocupacional
 - C. Posición institucional frente al debate en torno a salarios
 - D. Selección y evaluación del personal del IFAI
 - E. Posición institucional frente al debate sobre la estructura organizacional del IFAI
 - F. Las facultades cuasi-jurisdiccionales del IFAI
 - G. Salida de la información clasificada como reservada o confidencial de las dependencias, para revisión en el IFAI
 - H. Canalización de recursos por parte de las dependencias para el cumplimiento de la LFTAIPG
 - I. Criterios de clasificación y reserva de información de acuerdo con los lineamientos del IFAI
 - J. Reserva de información por motivos de seguridad nacional
 - K. Reserva de información por motivos de seguridad pública
 - L. Reserva de información por motivos de estabilidad económica y financiera y para salvaguardar el interés nacional en negociaciones internacionales
 - M. Reserva de información para proteger la seguridad e integridad de las personas
 - N. Iniciativas de ley en materia de protección de datos personales
 - O. Pertinencia de que el IFAI también asuma la función de protección de datos personales
 - P. Avances y propuestas para una ley de archivos
 - Q. Comentarios metodológicos a la evaluación de LIMAC
- IV. Acceso a la información en los Poderes Legislativo y Judicial y en los Organismos autónomos
- A. Unidades de Enlace
 - B. Comités de Información
 - C. Obligaciones de transparencia de los sujetos obligados
 - D. Principales resultados del estudio de la DGERI sobre el funcionamiento de las Unidades de Enlace en los Poderes Legislativo y Judicial y en los Organismos Autónomos (noviembre 2003)

Tercera Parte: Acceso a la información y transparencia en las entidades federativas e instituciones de interés público

- I. Acceso a la información en las entidades federativas
 - A. Leyes e iniciativas de ley de acceso a la información pública en las entidades federativas
 - B. Principales resultados del estudio de la DGERI sobre las leyes de acceso a la información aprobadas en las entidades federativas
- II. Transparencia en partidos políticos y sindicatos

Cuarta Parte: Discursos y presentaciones

- I. Propuestas para Discursos
 - A. Discurso sobre la LFTAIPG
 - B. Discurso sobre el IFAI
- II. Presentación sobre el IFAI (en Power Point)

Quinta Parte: Bibliografía comentada

- I. Bibliografía sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental.
- II. Bibliografía sobre transparencia y acceso a la información en el sector privado.

LISTA DE ACRÓNIMOS

APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGERI	Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales del IFAI
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
SISI	Sistema Integral de Solicitudes de Información
Sis	Sociedades de Información
TI	Transparency International

Presentación

Esta Marco Teórico Metodológico tiene la finalidad de fungir como un documento de apoyo tanto para los Comisionados como para otros funcionarios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el desempeño de sus tareas. En primera instancia, se trata de un manual de referencia que ofrece definiciones teóricas sobre los conceptos de acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas, entre otros. En segundo lugar, la Carpeta puede constituir un instrumento que facilite la redacción de discursos y boletines de prensa así como la preparación de entrevistas, ruedas de prensa y presentaciones.

La Carpeta está organizada de la siguiente manera. La primera sección ofrece un marco conceptual en el cual se definen, describen y explican diversas nociones y aspectos relacionados con el acceso a la información, la transparencia y la protección de datos personales. Asimismo, se exponen esos temas desde una perspectiva estrictamente teórica hasta sus connotaciones cotidianas en los ámbitos nacional e internacional. Esta revisión de conceptos tiene como propósito contribuir a que el discurso del Instituto atienda a criterios cada vez más precisos y unificados. En la elaboración de esta sección se consultó la literatura académica publicada en México y en otros países.

La segunda sección de la Carpeta glosa, en primer lugar, sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, analiza los beneficios que ésta genera en diversos ámbitos de la vida nacional y reseña algunas de sus fortalezas y debilidades. En segundo lugar, esta sección describe las funciones y estructura del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e incluye un apartado en el que se analizan aquellos temas que suscitan controversia en torno al Instituto en el debate nacional. Finalmente, esta sección analiza los avances del acceso a la información en los poderes legislativo y judicial y en los organismos autónomos.

La tercera sección de la Carpeta estudia el acceso a la información y transparencia en las entidades federativas y en instituciones de interés público como son los partidos políticos y los sindicatos.

En la cuarta sección de la Carpeta se presentan algunas propuestas para la elaboración de discursos en torno a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el IFAI. Estas propuestas de discurso se fundamentan en el contenido de las fichas que integran las secciones anteriores de la Carpeta. También se incluye una presentación gráfica que ofrece un panorama general del acceso a la información pública, de la LFTAIPG y del IFAI.

Finalmente, la quinta sección ofrece una bibliografía comentada en la que se analizan los libros y publicaciones más recientes sobre el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas desde diversas disciplinas.

Primera Parte:
Conceptos y definiciones

I. MARCO CONCEPTUAL
(DE ACUERDO CON LA BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA)

A. Rendición de cuentas

1

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

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

2

La rendición de cuentas se define como el requerimiento a una organización, ya sea pública o privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas.

Nonell, R. (2002), *Transparencia y Buen Gobierno*.

3

Guillermo O’Donell clasificó la rendición de cuentas en horizontal y vertical. La primera se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí. La rendición de cuentas horizontal supone la vigilancia de los órganos del Estado a cargo de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento, con base el principio de pesos y contrapesos. Sin embargo, para un ejercicio efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir del poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin.

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

La rendición de cuentas vertical o política se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación. Estos derechos permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa; asimismo, promueven la participación en el cambio político. En el ámbito político, la falta de información acerca de las políticas gubernamentales que se discuten reduce la credibilidad del gobierno y disminuye el valor del derecho de expresión. En ausencia de información acerca de las decisiones del gobierno y de las implicaciones de éstas, el ímpetu de la libertad de asociación también queda limitado.

Vaughn, Robert (2000), *Transparency. The Mechanisms: Open Government and Accountability*.

B. Transparencia

Transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica 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 haya anomalías en su interior

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

El concepto de “*transparencia*” se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes. Incluye por ejemplo información sobre el uso de créditos por parte de inversionistas privados, acerca de cuentas de instituciones del gobierno debidamente auditadas, procedimientos de presupuestos, estadísticas monetarias y reales del banco central, provisión de servicios públicos, registros históricos de votaciones parlamentarias, datos sobre financiamiento a campañas políticas y actividades de instituciones internacionales. Por el contrario, la falta de transparencia ocurre cuando un agente –ya sea un ministro del gobierno, una institución pública, una corporación o un banco– deliberadamente restringen el acceso o distorsionan la información o no pueden asegurar que la información otorgada es puntual y de calidad y relevancia adecuadas.

La transparencia debe tener entre otros atributos los siguientes:

- *Fácil acceso a la información* (incluyendo oportunidad y no discriminación)
- *Comprensiva* (asegurándose de que los temas clave no queden fuera)
- *Relevancia* (evitar la información superflua y el sobre flujo de información)
- *Calidad y confiabilidad* (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas)

A pesar de que la transparencia es deseable, los mercados por sí mismos rara vez inducen niveles socialmente deseables de transparencia, debido en parte a las ganancias que genera la no revelación de información. Además, alguna información clave relacionada con la transparencia sólo puede surgir de instituciones del gobierno, tales como las estadísticas económicas y financieras. Consecuentemente, hay un papel para una promoción preactiva de un flujo transparente de información relevante desde estas instituciones.

Kaufman, Daniel (2002), *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*.

El éxito de las políticas de transparencia depende de que la información sea accesible y disponible para todos los usuarios. Una política pública es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política.

Aunque como principio general siempre es mejor la transparencia que la opacidad en las políticas públicas es difícil conocer exactamente el grado en el que una política pública es transparente, y el punto hasta el cual la transparencia de la política pública contribuye para lograr los objetivos o consecuencias de la misma.

No obstante, en las políticas públicas que se consideran del mayor interés de los ciudadanos como: salud, educación, medio ambiente y los mecanismos de presupuesto, la transparencia es preferible a la opacidad. Esta conclusión proviene en gran parte de dos supuestos: 1) los valores de justicia y equidad deben prevalecer en la asignación de recursos públicos, y 2) en una democracia, los ciudadanos deben influir en la toma de decisiones de gobierno.

Finkelstein, N. (2000), *Transparency in Public Policy: Great Britain and United States*.

La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente "la necesidad de transparentar" no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.

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

Con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos por qué sí o por qué no cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas. La transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores dentro del marco de la ley. Por estas razones, con la transparencia y la rendición de cuentas, la ciudadanía recupera su potestad sobre los actos de gobierno

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

C. Corrupción

10

La **corrupción** puede ser definida como el uso de recursos públicos (legales, políticos o económicos) para obtener ganancias privadas. Desde una perspectiva económica, la corrupción surge de los intereses divergentes entre agentes (mandatarios) y principales (mandantes). Debido a las asimetrías de información y poder que operan a favor de los agentes, éstos pueden tener un alto grado de poder discrecional. Además, y dado que los entramados institucionales de los gobiernos están diseñados para asegurar orden y estabilidad, los funcionarios públicos pueden llegar a acumular un poder desproporcionado respecto de las decisiones que afectan a los ciudadanos comunes. Esta situación se acentúa en la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos efectivo. En este contexto, las empresas, los grupos de presión y algunos ciudadanos tratarán de maximizar sus ganancias (o minimizar sus pérdidas) pagando sobornos, mientras que los servidores públicos tienen incentivos para maximizar sus ingresos ilegales, y los políticos su poder y riqueza a través de la corrupción.

World Bank. (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

11

Existen tres formas básicas de corrupción:

1. El **desvío de recursos públicos** bajo el control de funcionarios del gobierno para su beneficio directo (o el de familiares o amigos). En la raíz de esta forma de corrupción se encuentra la capacidad discrecional de los funcionarios para otorgar exenciones selectivas, para priorizar la entrega de bienes o servicios públicos o para determinar a favor o en contra de una parte en la aplicación de leyes y regulaciones.
2. La **corrupción administrativa**, que se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación prescrita de las leyes existentes, las normas, los trámites públicos y las regulaciones para dar ventajas (o exentar de costos) a actores públicos o privados como resultado de pagos o incentivos ilícitos y/o no transparentes para funcionarios.
3. La **“captura” del Estado**, que describe las acciones que toman individuos, grupos o empresas para influenciar el proceso de formación de las leyes, las regulaciones, los decretos y las políticas públicas (es decir, las reglas básicas del juego) para su propio beneficio por medio de la provisión de pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. El Estado también puede verse “capturado” para servir los intereses privados de un líder o grupo que da forma al marco legal para asegurar su control sobre recursos políticos y económicos clave.

World Bank. (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

12

La corrupción corroe y debilita lo que toca, toma de lo colectivo para beneficiar a lo particular; en el proceso, genera efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos: afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energías y esfuerzos. Pero el más grave efecto de la corrupción es, quizás, que prospera clandestinamente al margen de las normas y del respeto a la moral pública, lo que acaba por socavar la confianza en las instituciones e inhibir la búsqueda del bien común.

López Presa, José O. (1998), *Corrupción y Cambio*.

La corrupción es perniciosa porque la suma de todos sus costos es generalmente mayor a los beneficios que a través de ella recibe un individuo. Las prácticas más o menos generalizadas de corrupción no sólo vulneran el Estado de Derecho, incluyendo las instituciones básicas de la sociedad, sino que, además, pueden desperdiciar recursos públicos, disminuir la inversión, tanto extranjera como doméstica, retardar el crecimiento de la economía y minar la gobernabilidad y la confianza ciudadana, entre otros efectos.

López Presa, José O. (1998), *Corrupción y Cambio*.

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

Transparencia Internacional (2003), *Global Corruption Report*

D. Fiscalización y controles internos y externos

Un par de elementos importantes para la rendición de cuentas son el control y la fiscalización de los recursos públicos. Ambos conceptos están relacionados entre sí, pero no son sinónimos. La **fiscalización** es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública.

Elaborado con información de Arteaga, Armando (2003) "La fiscalización superior en México"

Por su parte, el **control** es sólo uno de los elementos que componen la fiscalización. Los juristas hablan de controles parlamentarios, judiciales y administrativos, que corresponden a los tres Poderes de la Unión (Legislativo, Judicial y Ejecutivo respectivamente). Cuando el control se clasifica de acuerdo con el sujeto que lo realiza, éste puede ser **interno** o **externo**. El primero tiene lugar cuando los órganos de la misma administración detectan y corrigen fallas en la gestión. El control interno también es conocido como control *a priori*

porque es preventivo y se realiza *por y en* la entidad fiscalizada. El control externo ocurre cuando *una institución ajena* a la administración es la que realiza el control. Aquí hablamos de una intervención *ex post* que tiene lugar sólo al recibir los informes de la organización por fiscalizar.

Elaborado con información de Arteaga, Armando (2003), "La fiscalización superior en México"

E. Derecho a la información

17

Desde 1977 el artículo sexto de la Constitución mexicana garantiza el derecho a la información, sin embargo, la ausencia de reglamentaciones complementarias impedía potenciar esa prerrogativa. El derecho a la información puede definirse como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado. De acuerdo con esta definición, el derecho a la información sólo debe tutelar el acceso de los gobernados a las fuentes de información de los órganos del Estado. Las fuentes de información distintas a las del Estado están protegidas por el derecho a la privacidad como un límite a los actos de autoridad del Ejecutivo y el Legislativo. Se atentaría contra los derechos de la persona si la ley obligara a entidades privadas a abrir sus archivos y expedientes al conocimiento público.

Villanueva, Ernesto (2000), *Derecho mexicano de la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*.

18

No obstante, el derecho a la información no es una potestad ilimitada de los gobernados. Por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de particulares, cuyos datos estén en potestad de algún órgano estatal, debe haber áreas reservadas al escrutinio público.

Villanueva, Ernesto (2000), *Derecho mexicano de la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*.

19

El derecho a la información tiene relevancia real y práctica para las personas que viven en condiciones de pobreza o marginación, particularmente en lugares donde los activistas de la sociedad civil pueden auxiliar a éstas personas a acceder a dicha información y usarla. Pero para que la información sea útil, no debe presentarse en forma agregada y general, sino concreta y detallada.

Transparencia Internacional (2003), *Global Corruption Report*.

F. Sociedades de información

20

Las Sociedades de Información (Sis) son empresas públicas o privadas que venden reportes con datos de las personas, tales como el historial crediticio, de empleo, médico, de pago de bienes y servicios y de arrendamientos, etc. Las Sis se inscriben dentro del término genérico "controlador de datos", que se refiere a toda persona física o moral, pública o privada, que lleva a cabo el tratamiento de datos personales.

Del Villar, Rafael, *et al.* (2001), *Regulación de Protección de Datos y de Sociedades de Información*.

14

La propuesta de desarrollar las Sociedades de Información (SIs) parte de la premisa de que el flujo de datos personales debe ser un factor determinante del desarrollo económico y, al mismo tiempo, debe tener un balance en relación con la protección de la privacidad. Los esfuerzos por fortalecer y preservar la privacidad del individuo pueden restringir el funcionamiento de la economía. Las SIs se consideran intermediarios entre los individuos o consumidores y las empresas, por lo que conviene promover su desarrollo.

Del Villar, Rafael, *et al.* (2001), *Regulación de Protección de Datos y de Sociedades de Información*.

G. Acceso a la información

En principio, toda la información pertenece al público y debe ser del dominio público a menos que existan razones para mantenerla reservada. Se necesita acceso a la información si vamos a confiar en las instituciones públicas y si vamos a estar seguros de que éstas están trabajando como deben.

Transparencia Internacional (2003), *Global Corruption Report*.

El acceso a la información puede producir tanto presiones económicas como políticas para inducir cambios. Puede influenciar los hábitos de los individuos o de las instituciones, elecciones de empleos por parte de los trabajadores, inversiones y cálculos gerenciales sobre el mejoramiento de la eficiencia, la introducción de nuevos productos en el mercado u otras ventajas competitivas. Los individuos o grupos pueden utilizar la información para influenciar acciones de sus representantes electos, en los votos, en las decisiones de las comisiones, regulaciones, acciones de las cortes, etc.

Graham, Mary (2002), *Democracy by disclosure: the rise of technopopulism*.

El acceso a la información es inevitablemente un producto del compromiso político. Sin embargo, éste entra a menudo en conflicto con la protección de secretos comerciales, la privacidad personal, la seguridad nacional, la autonomía del Estado y poderosos intereses políticos y económicos. Los errores en el proceso de acceso a la información pueden tener altos costos, ya que si la revelación de información se hace de manera distorsionada o incompleta, se pueden causar malas interpretaciones, confusión o hasta pánico. Por ello, para ser efectivo como un instrumento de política pública, el acceso a la información requiere de un cuidadoso diseño y de un continuo seguimiento.

Graham, Mary (2002), *Democracy by disclosure: the rise of technopopulism*.

H. Cuadro comparativo del léxico de clasificación de la información pública en Estados Unidos, la Unión Europea y México

25

Comparativo internacional del léxico de clasificación de información pública		
Unión Europea	Estados Unidos	México
<p><i>Très secret/ Top Secret</i> Esta clasificación debe aplicarse sólo a la información y material de difusión no autorizada que pueda causar perjuicios excepcionalmente graves para los intereses esenciales de la Unión Europea o a uno o más de sus Estados miembros.</p>	<p><i>Top Secret</i> Se le aplica a la información cuya divulgación no autorizada cause un daño excepcionalmente grave a la seguridad nacional</p>	<p><i>Reservada</i> En términos generales, es aquella información que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional. Es también la información cuya publicación podría menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales, o ponga en riesgo la estabilidad financiera y económica del país.</p>
<p><i>Secret</i> Esta clasificación debe aplicarse solo a la información y material de difusión no autorizada que pueda dañar seriamente los intereses esenciales de la Unión Europea o a uno o más de sus Estados miembros.</p>	<p><i>Secret</i> Es la información cuya divulgación pueda causar un daño serio a la seguridad nacional.</p>	
<p><i>Confidential</i> Esta clasificación debe aplicarse solo a la información y material cuya difusión no autorizada que pudiera dañar seriamente los intereses esenciales de la Unión Europea o a uno o más de sus Estados miembros.</p>	<p><i>Confidential</i> Es aquella información cuya divulgación no autorizada se espera pueda causar un daño a la seguridad nacional.</p>	<p><i>Confidencial</i> Son los datos personales y la información entregada con tal carácter por los particulares, siempre que éstos tengan derecho de reservarse tal información de conformidad con las disposiciones aplicables.</p>
<p><i>Restringido UE</i> Esta Clasificación debe aplicarse a la información y material cuya difusión no autorizada que pudiera ser desventajosa para los intereses de la Unión Europea o de uno o más de sus Estados miembros.</p>		

Elaborado por la DGERI con base en varias fuentes

I. Derecho a la privacidad o intimidad

26

El concepto de vida privada es difícil de definir con precisión pues tiene connotaciones diversas dependiendo de la sociedad de que se trate, sus circunstancias particulares y la época o el periodo correspondiente. Sin embargo, dentro de la esfera de vida privada se pueden considerar a las relaciones personales y familiares, afectivas y de filiación, las creencias y preferencias religiosas, convicciones personales, inclinaciones políticas, condiciones personales de salud, identidad y personalidad psicológica, inclinaciones sexuales, comunicaciones personales privadas por cualquier medio, e incluso algunos llegan a incluir la situación financiera personal y familiar.

Dienheim, Cuauhtemoc De (2001), *El derecho a la intimidad al honor y a la propia imagen*.

27

El llamado derecho a la privacidad, a la vida privada o a la intimidad es un derecho humano fundamental por virtud del cual se tiene la facultad de excluir o negar a las demás personas del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona que sólo a ésta le incumben. Este derecho comprende y se vincula a su vez con varios derechos específicos que tienden a evitar intromisiones extrañas o injerencias externas en estas áreas reservadas del ser humano como son:

- El derecho a la inviolabilidad del domicilio,
- El derecho a la inviolabilidad de correspondencia,
- El derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas,
- El derecho a la propia imagen,
- El derecho al honor,
- El derecho a la privacidad informática,
- El derecho a no participar en la vida colectiva y a aislarse voluntariamente,
- El derecho a no ser molestado.

Dienheim, Cuauhtemoc De (2001), *El derecho a la intimidad al honor y a la propia imagen*.

28

Igualmente este derecho se relaciona con otros, tales como: el derecho a la no exteriorización del pensamiento e ideas como parte de la libertad de expresión, la libertad de religión y creencias, la libertad de procreación y de preferencia sexual, la libertad de pensamiento y de preferencia política, de imprenta y de información, puesto que la vida privada constituye un límite al ejercicio de estas libertades.

Dienheim, Cuauhtemoc De (2001), *El derecho a la intimidad al honor y a la propia imagen*.

17

J. Protección de datos personales

29

De acuerdo con la Directiva del Parlamento Europeo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, éstos son “toda información sobre una persona física identificada o identificable”. Se considera como *identificable* a toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social.

Del Villar, Rafael, *et al.* (2001), *Regulación de protección de datos y de sociedades de información.*

30

La expansión global de las redes informáticas y de comunicación hace cada vez más probable el uso indebido o ilegal de datos personales. La legislación de varios países contiene normas legales destinadas a la protección de datos personales. En la Unión Europea, la protección de datos personales tiene dos vertientes: 1) la protección de la privacidad y 2) impulsar la circulación de datos para promover el comercio mundial. México carece de una ley para la protección de datos personales, pero actualmente se está discutiendo una iniciativa sobre la materia en la Cámara de Diputados.

Del Villar, Rafael, *et al.* (2001), *Regulación de protección de datos y de sociedades de información.*

31

El derecho a la autodeterminación informativa o *habeas data* es un instrumento de protección de la vida privada y un instrumento legal de acceso a la información de cada individuo contenida en bases de datos públicas o privadas; debe haber mecanismos de protección de esos datos para que no sean sujetos de ningún tipo de tráfico o uso ilegal.

Del Villar, Rafael, *et al.* (2001), *Regulación de protección de datos y de sociedades de Información.*

K. Cultura del secreto

32

La “cultura del secreto” se puede definir como un conjunto de actitudes y conductas adoptadas por los miembros de una agencia pública que consideran la información que manejan como un activo de su patrimonio. Al restringir discrecionalmente el acceso a la información se genera un incremento en su valor percibido, otorgando a quien posee esa información beneficios económicos o políticos. Esto además les permite evitar los costos asociados con la revelación de errores, omisiones o actos ilegales cometidos en ejercicio de sus funciones. El término se utiliza también para referirse a los actos de represión, manipulación, distorsión u ocultamiento de información para la defensa de un régimen o ideología. Se habla de una “cultura” cuando estas conductas permanecen por un largo periodo de tiempo y llegan a permear todos los niveles jerárquicos de una organización lo que la aleja del escrutinio social y del ejercicio de la rendición de cuentas.

Elaborado por la DGERI.

18

33

La “cultura del secreto” es una preocupación constante de la sociedad civil y contribuye a la permanencia de un ambiente en el cual la corrupción puede aflorar como una amenaza directa para cualquier persona, socavando los logros democráticos actuales.

Transparencia Internacional (2003), *Global Corruption Report*.

34

En una sociedad democrática los ciudadanos eligen a sus gobernantes y también son gobernados. Este papel dual de lo público ha provocado tensión entre la necesidad de mantener información en secreto y la necesidad de que el gobierno rinda cuentas.

Senado de los Estados Unidos (1997), “*Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*”.

35

Mantener información en secreto es una forma de regulación gubernamental. Tener información secreta es indispensable para el funcionamiento del gobierno y no sirve únicamente a los intereses de los gobernantes, sino también al de los gobernados. El carácter secreto de cierta información permite a los tomadores de decisiones explorar y debatir libremente diferentes opciones, considerar alternativas y calcular sus consecuencias. También ayuda a proveer el elemento crítico de sorpresa con respecto a la política elegida, y protege a los individuos de los posibles daños que podría provocar el hacer esta información del dominio público. Así, la información secreta en manos del gobierno es indispensable en ciertas áreas, como por ejemplo la protección de la seguridad nacional, la conducción de negociaciones diplomáticas y la protección de la identidad del personal dedicado a actividades de inteligencia.

Senado de los Estados Unidos (1997), “*Report of the commission on protecting and reducing government secrecy*”.

36

No obstante, mantener información del gobierno en secreto también implica ciertos costos: 1) puede minar el juicio bien informado al limitar la oportunidad para la crítica, la revisión o retroalimentación; 2) hay riesgo de mantener a los ciudadanos desinformados de decisiones y consecuencias importantes, provocando desconfianza en el gobierno, y 3) se puede utilizar discrecionalmente para proteger intereses de funcionarios o entidades burocráticas. Asegurar el acceso público a la información que no requiere estar protegida es clave para lograr un balance entre el mantenimiento de información secreta y la apertura informativa, lo que es central para el adecuado funcionamiento de las instituciones del gobierno.

Senado de los Estados Unidos (1997), “*Report of the commission on protecting and reducing government secrecy*”.

L. Participación de la ciudadanía

37

La participación es siempre un acto social, colectivo, y es el producto de una decisión personal. Su definición puede entenderse tomando en cuenta dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en la sociedad. Se invoca la participación ciudadana para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. A menudo, suele ligarse con propósitos transparentes – públicos en el sentido más amplio del término.

Merino, Mauricio (1997), *La participación ciudadana en la democracia*.

19

La responsabilidad de los gobernantes constituye una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. “*Responsiveness*” es una palabra inglesa con dos significados: **responsabilidad**, en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; y “**accountability**”, término inglés entendido como la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. En ambos frentes es esencial la participación ciudadana, de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, y del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Los gobiernos no pueden ser responsables en este doble sentido si los ciudadanos, a su vez, no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Por su parte, la participación ciudadana supone también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia.

Merino, Mauricio (1997), *La participación ciudadana en la democracia*.

M. Principio de publicidad de la información

El principio de publicidad establece que la información gubernamental es pública y la clasificación de la misma se justifica estrictamente por excepción. Se basa en la idea de que las razones que los servidores y funcionarios públicos tienen para ejecutar acciones y la información necesaria para evaluar esos actos deberá ser del conocimiento de todos los gobernados. El principio de publicidad es un requisito fundamental de la democracia deliberativa. Fue Emmanuel Kant el primero en enfatizar el vínculo cercano entre moralidad y publicidad: “todas las acciones que se relacionan con el derecho de otros hombres son contrarias al derecho y la ley si su principio general no permite su publicidad”. Desde la perspectiva utilitarista, Jeremy Bentham consideraba también que la publicidad es esencial para asegurarse de que el gobierno promueve “la mayor felicidad para el mayor número”. Ambas visiones (kantiana y utilitarista) consideran que el principio de publicidad es valioso primero y primordialmente porque es aliado de la rendición de cuentas democrática: motiva a los funcionarios para cumplir con su deber y motiva a los ciudadanos para deliberar acerca de las políticas públicas, permitiendo a los primeros conocer el sentido de la opinión pública.

Gutmann, Amy y Thompson (1996), *Democracy and disagreement*.

II. MARCO CONCEPTUAL EN MÉXICO

A. Rendición de cuentas

1

La rendición de cuentas por parte del Estado facilita que los individuos puedan conocer la información que está en manos del gobierno. Al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento de la sociedad cuestiones fundamentales sobre concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios. Esto sirve para incrementar la eficiencia gubernamental e ir fortaleciendo una cultura de rendición de cuentas en los servidores públicos. Asimismo, tener registros y rendir cuentas de los actos y procedimientos administrativos y de las decisiones definitivas de las autoridades, establece una mejor relación entre el gobierno y la sociedad. A la larga, los ciudadanos cuentan con un instrumento que transforma e incluso mejora el ejercicio del poder.

Marván Laborde, María (2003), *Un nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información*.

B. Transparencia

2

La transparencia y el acceso a la información constituyen piezas clave en el sistema de contrapesos y controles que hacen de la democracia el único sistema político que busca ceñir en el marco de la Ley al poder político con el poder ciudadano. En un Estado democrático se buscan crear condiciones de transparencia en el ejercicio del poder para establecer una nueva relación entre ciudadanos y gobiernos. En este sentido, el acceso a la información gubernamental y el combate a la corrupción constituyen la respuesta legal e institucional para favorecer la rendición de cuentas y generar claridad en las acciones de gobierno.

Marván Laborde, María (2003), *Un nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información*.

C. Corrupción

3

La ausencia de escrutinio público y transparencia, la falta de acceso a la información y de respeto a la vida privada de las personas constituye un campo propicio para la corrupción y el abuso de poder. Abrir el acceso a la información que está en manos del gobierno supone transformar el ejercicio del poder: ya no habrá servidores públicos protegidos por la opacidad. La LFTAIPG podrá constituirse en la base para reducir los espacios para la corrupción de los funcionarios, creando una nueva cultura en la que todo expediente sea público y los casos de información reservada podrán ser abiertos en un plazo no mayor a 12 años.

Tomado del discurso de la Comisionada Presidenta del IFAI del 12 de agosto de 2003.

La nueva ley busca contribuir a la reducción de la corrupción en la administración pública y a la consolidación de una sociedad civil más y mejor informada sobre los asuntos públicos. En este sentido, el IFAI se erige como un organismo de enorme importancia para el combate a la corrupción ya que vigilará el cumplimiento de la LFTAIPG, garantizando el derecho de la población al acceso a la información.

Tomado del discurso de la Comisionada Presidenta del IFAI del 12 de agosto de 2003.

D. Derecho a la información

El derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es el derecho de acceso a la información pública, que debe ser garantizado por el Estado a través de una legislación específica. El derecho a informar supone, por un lado, el derecho a difundir informaciones y opiniones y toma en cuenta el punto de vista del emisor; por otra parte, el derecho a ser informado comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril.

La complejidad que significa el derecho a la información cumple con un principio fundamental o esencial de los derechos humanos: la maximización y optimización del sistema de derechos y el reforzamiento de sus garantías. La existencia de este derecho implica, consecuentemente, la instrumentación de garantías que permitan su cabal cumplimiento y goce por parte de las personas. El ciudadano cuenta, de esta forma, con el poder necesario para hacer efectivo el derecho fundamental de acceder a información contenida en documentos generados o administrados por las dependencias y entidades del gobierno federal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril.

E. Acceso a la información

El acceso a la información pública gubernamental es una inversión social que redundará en grandes beneficios para todos. Cuando los ciudadanos están mejor informados pueden tomar mejores decisiones en su vida personal y profesional. Este proceso conduce a la transformación cultural en la relación entre gobierno y sociedad, entre servidores públicos y ciudadanos, y tiende a mejorar la rendición de cuentas y la gestión gubernamental. El acceso a la información es fundamental para hacer más democrático el ejercicio del poder.

Marván Laborde, María (2003), Discurso inaugural del Seminario de Implementación del Derecho de Acceso a la Información Pública.

F. Información reservada

8

Según los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se considera información reservada aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional; menoscabe la conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales; ponga en riesgo la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; y cause un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, las actividades de prevención y persecución de los delitos, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones y las operaciones de control migratorio.

Tomado de los "Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".

9

Igualmente se considera información reservada la contenida en los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto éstos no hayan causado estado; y la información relativa a las actuaciones y constancias administrativas de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación aplicable, hasta en tanto no se haya dictado resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.

Tomado de los "Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".

G. Información confidencial

10

La información confidencial se refiere a los datos personales tales como domicilio, número telefónico, patrimonio, ideas religiosas o políticas, estado de salud, entre otros, que se entregan al gobierno. También es considerada confidencial aquella información que entregan con ese carácter los particulares a dependencias o entidades, y para que ésta pueda ser difundida se requiere del consentimiento del titular de la información.

Tomado de la Presentación ante Directores Administrativos de las Entidades de Gobierno. Mayo 9 de 2003 (mimeo).

H. Derecho a la privacidad o intimidad

11

La información pública no puede lesionar los derechos humanos a la privacidad y la intimidad. Los datos personales en posesión del gobierno no le pertenecen al público: son propiedad de la persona a la que se refieren y es una obligación de los sujetos obligados protegerlos. La persona debe tener garantizado el derecho de acceso y corrección de los datos que sobre ella tienen los sujetos obligados, en la combinación del derecho de acceso a la información y el derecho a la privacidad.

Tomado de la Presentación ante Directores Administrativos de las Entidades de Gobierno. Mayo 9 de 2003 (mimeo).

23

I. Protección de datos personales

12

Los procedimientos para acceder a los datos personales que estén en posesión de las dependencias y entidades garantizan la protección de los derechos de los individuos, en particular, a la vida privada y a la intimidad, así como al acceso y corrección de sus datos personales, de conformidad con los lineamientos que ha expedido el IFAI y demás disposiciones aplicables para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.

Artículo 47 del Reglamento de la LFTAIPG

13

Las dependencias y entidades que cuenten con sistemas de datos personales deben hacer del conocimiento del IFAI y del público en general, a través de sus sitios de internet, el listado de dichos sistemas, en el cual indiquen el objeto del sistema, el tipo de datos que contiene, el uso que se les da, la unidad administrativa que lo administra y el nombre del responsable. El Instituto mantendrá un listado público actualizado de los sistemas de datos personales que sean hechos de su conocimiento.

Artículo 48 del Reglamento de la LFTAIPG

J. Participación de la ciudadanía

14

El derecho de acceso a la información pública implica un doble reto. Por un lado, hay que promover entre los servidores públicos las ventajas de la existencia de una legislación y una instancia autónoma que no tienen otra intención más que incrementar la eficiencia administrativa del gobierno. Por el otro, se debe convencer, e incluso orientar a la sociedad para que sea pro-activa en el ejercicio de este derecho: que conozca la información que está en poder del gobierno para mejorar la relación entre gobierno y sociedad y generar una cultura de la rendición de cuentas.

Marván Laborde, María (2003), Discurso inaugural del Seminario de Implementación del Derecho de Acceso a la Información Pública.

K. Los derechos a la privacidad, a informar y a la información en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

15

Derecho a la Privacidad	Derecho a Informar	Derecho a la Información
<p>Artículo 16: Establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>Artículo 7: Consagra la libertad de escribir y publicar escritos de cualquier materia sin más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.</p>	<p>Artículo 6: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.</p>	<p>Artículo 6: El derecho a la información está garantizado por el estado.</p>

Elaborado por la DGERI con información de Del Villar (2001)

24

III. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1

En la actualidad más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública y otros 30 países más se encuentran en el proceso de aprobarla. Aunque las leyes de libertad de información han existido desde 1776 (en Suecia), no es sino hasta los últimos diez años que un número sin precedente de naciones ha adoptado leyes de acceso a la información. Esto en parte ha sido posible gracias a las acciones de organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas dedicadas a promover la transparencia y el acceso a la información.

A. Organismos financieros y agencias de desarrollo internacional

2

La divulgación oportuna de información confiable es clave para la credibilidad de los gobiernos. Asimismo, la transparencia contribuye a la efectividad de las políticas económicas y a un mejor funcionamiento de los mercados, lo cual permite evitar crisis financieras. Esto último es de una clara importancia internacional en el contexto de la creciente globalización económica. Por ello, diferentes organismos internacionales promueven la transparencia y la el combate a la corrupción como parte de sus agendas.

1. Banco Mundial

3

Los estudios realizados por el Banco Mundial señalan que un Estado estable con instituciones de gobierno transparentes tiene un impacto positivo en términos de crecimiento del producto nacional, riqueza y logros sociales. Los países con instituciones gubernamentales efectivas, honestas y meritocráticas presentan altos ingresos por habitante y crecimiento de la inversión y desarrollo social. Además, estos países han alcanzado regulaciones claras y un estado de derecho justo que protege a la ciudadanía y la propiedad privada, y dónde además existen mecanismos externos de rendición de cuentas que involucran a la sociedad civil y a los medios de comunicación. La experiencia internacional e histórica, así como la investigación del Banco Mundial, nos hablan de que un país no requiere estar completamente modernizado y alcanzar grados de riqueza altos antes de lograr este desarrollo institucional. El estado de derecho, el control de la corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas eficientes no son “lujos” que sólo los países ricos pueden darse, o para los cuales es necesario tener altos grados de riqueza, tal como lo demuestran las experiencias de España, Hungría, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Estonia, Polonia y Botswana.

Kaufman, Daniel (2002), *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*.

A finales del año 2000, el Banco Mundial presentó una agenda de desarrollo para México, la cual incluía diversas propuestas para realizar reformas económicas y sociales. El Banco Mundial advirtió que las reformas sólo se podrían lograr “por medio de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente”. Asimismo, se destacó la idea de un cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad, señalando la necesidad de establecer: “(...) un nuevo contrato entre el gobierno y los ciudadanos, en el cual los estándares de responsabilidad pública del gobierno y de participación ciudadana se eleven a un nivel mucho mayor que antes. El gobierno deberá responder en forma rápida a las fuerzas y exigencias cada vez mayores de democratización (esto es, llegar a ser más eficiente en la rendición de cuentas), globalización (tener procesos transparentes y justos para atraer capital adicional), descentralización (transferir el poder a los niveles locales) y justicia (corregir los desequilibrios sociales y crear un terreno de participación equitativo).”

Giugale, Marcelo, Oliver Lafourcade, y Vihn Nguyen (2001), Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era.

2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID busca contribuir a la disminución de las oportunidades de corrupción entre los países miembros por medio de “la difusión de mejores prácticas; de instancias de cooperación horizontal entre países y de un diálogo beneficioso entre el Banco y los países.” En este contexto, se organizó en el año 2000, la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, que tuvo como temas centrales:

- a) Los Pactos de Integridad;
- b) La transparencia en la labor legislativa;
- c) La participación de la Superintendencia bancaria en la prevención del lavado de activos;
- d) La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos
- e) La incorporación de tecnología de la información y de las comunicaciones a los sistemas de compras estatales y
- f) Transparencia de la información contable de los sectores público y privado.

Fuente: www.iadb.org/leg/transparencia.asp

3. Fondo Monetario Internacional (FMI)

El FMI concibe la transparencia como un mecanismo coadyuvante para el desarrollo económico y el mejoramiento social. Esta institución enfatiza la transparencia en la política económica y en la disseminación de datos concernientes a la política fiscal de los países. Desde 1999, esta institución publicó el Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal y su Manual, y el Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras.

De acuerdo con el FMI, la transparencia contribuye a reducir la vulnerabilidad ante crisis económicas, activa mecanismos de rendición de cuentas, fomenta credibilidad y certidumbre sobre la ejecución de las políticas públicas e induce un funcionamiento más eficiente de los mercados financieros.

Fuente: www.imf.org

4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

7

Para poder responder a las expectativas sociales, la OCDE promueve que los gobiernos adopten un enfoque pro-activo para la solución de problemas, anticipándose en lo posible a los deseos del público y realizando cambios en la manera en la que conduce sus asuntos para cumplir demandas sociales. De acuerdo con ésta organización, los gobiernos pueden recuperar la confianza del público ofreciendo a la sociedad más opciones, más democracia y, sobre todo, más transparencia.

La OCDE considera que el acceso a la información pública y la participación en el proceso de diseño de las políticas públicas es un aspecto importante para garantizar la gobernanza. La transparencia en el sector público se ve mejorada cuando existe el escrutinio público con provisiones legales sólidas para el acceso a la información. El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una inversión que mejora el diseño de las políticas públicas y un elemento central de la gobernanza. La inversión en apertura permite a los gobiernos acceder a nuevas fuentes de ideas relevantes para las políticas, a información y recursos útiles al momento de la toma de decisiones. La transparencia contribuye a la construcción de confianza pública en el gobierno, incrementando la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad cívica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003), *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*.

B. Medición de la corrupción y la transparencia por parte de instituciones académicas y ONG internacionales

8

La corrupción es quizás el crimen menos reportado que existe. Un acto de corrupción es siempre perpetrado con secrecía, por lo que los niveles de corrupción son muy difíciles de medir. No existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión de éste fenómeno. Sin embargo, el interés por medir los niveles de corrupción y transparencia de las instituciones públicas es legítimo y deseable.

Del Castillo, Arturo (2003), *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*.

Los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia pueden ser utilizados con gran provecho para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en México. Existen tres razones para ello:

1. Los índices pueden ayudar a establecer prioridades en el sistema global de rendición de cuentas.
2. Los índices pueden tener un efecto educativo en el público sobre la importancia de la rendición de cuentas.
3. Los índices pueden ser útiles para medir los efectos de las políticas anticorrupción y aquellas que favorecen la rendición de cuentas y la transparencia.

Elaborado por la DGERI basado en información de Del Castillo, Arturo (2003) *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*.

ALGUNOS INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL			
Institución que produce el indicador y su actividad principal	Tipo de indicador	Características metodológicas generales	Fortalezas y debilidades
<i>Standard and Poor's DRI</i> (Valuación de riesgos económicos)	Percepciones sobre corrupción	Encuestas que recogen opiniones entre inversionistas sobre el nivel de corrupción para obtener un promedio ponderado.	La percepción general sobre la corrupción puede no coincidir con el nivel real
<i>Political and Risk Services</i> (Consultoría y análisis privado)	Percepciones sobre corrupción		La percepción sobre corrupción puede verse afectada por casos publicitados por los medios
Transparencia Internacional (ONG internacional)	Índice de Percepción sobre la Corrupción (IPC)	Es una "encuesta de encuestas" llevadas a cabo por organizaciones diferentes a TI así como entrevistas a analistas y expertos. Se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto).	El IPC 2002 complementa el Índice de Fuentes de Soborno de TI, el cual trata sobre la propensión de las compañías de países exportadores líderes de sobornar en las economías emergentes de mercado. Es importante subrayar que el IPC, a pesar de incluir 102 países, es únicamente una fotografía momentánea que cubre apenas la mitad de las más de 200 naciones soberanas que hay en el mundo. No hay datos suficientes sobre otros países, muchos de los cuales enfrentan altos niveles de corrupción.
	Índice de Fuentes de Soborno (IFS)	El IFS de TI clasifica a los principales países exportadores en función de la medida en que se percibe que las compañías internacionales con sede principal en esos países tienden a pagar sobornos a funcionarios públicos de alto rango en los países con economías de mercado emergentes.	Los resultados actuales del IFS proporcionan informes detallados sobre la propensión de las compañías multinacionales a sobornar; sobre los sectores comerciales más contaminados por el soborno; el grado en que las compañías están acatando la Convención Antisoborno de la OCDE; y percepciones de prácticas comerciales desleales diferentes del soborno usadas por las compañías para obtener contratos.

<p>International Country Risk Guide (ICRG) (consultora internacional)</p>	<p>Índice ponderado de estabilidad política que incluye elementos como condiciones sociales y económicas, conflictos internos y externos, rendición democrática de cuentas y corrupción.</p> <p>El ICRG abarca 22 variables en tres subcategorías del riesgo: político, financiero y económico.</p>	<p>Se basa en encuestas de opinión de expertos y periodistas. Indica la propensión de los funcionarios públicos a cometer actos de extorsión en los procesos administrativos relacionados con la adquisición de licencias para importar o exportar, pago de impuestos o asistencia policiaca.</p> <p>Se crea un índice separado para cada una de las tres subcategorías. El índice político de riesgo se basa en 100 puntos, el de riesgo financiero en 50 puntos, y el de riesgo económico en 50 puntos. Los puntos totales de los tres índices son divididos por dos para producir los pesos para la inclusión en la cuenta compuesta del riesgo de país. Las cuentas se extienden desde 0 a 100. Los informes en ICRG incluyen gravámenes descriptivos y datos económicos. ICRG proporciona los grados para 140 países en una base mensual.</p>	<p>Los pronósticos para el "peor y el mejor caso" no representan los posibles extremos de riesgo, sino un resultado "razonablemente posible" de las tendencias negativas y positivas dentro de cada componente de riesgo. Tales tendencias pudieran ser una fragmentación política, un empeoramiento de las tensiones étnicas o religiosas, los arreglos convenientes realizados por un gobierno en caso de muerte o asesinato de un líder, etc. En el acercamiento a un ejercicio de pronósticos, se trata de hacer un juicio en cuanto al "carácter razonable" de la tendencia o del acontecimiento identificado y de la capacidad del gobierno para contravenir tales tendencias.</p>
<p>Índice de Business International (IBI) (consultora internacional)</p>	<p>Percepción sobre la corrupción</p>	<p>Se basa en una encuesta de opinión mundial e incluye varios factores de riesgo comercial y político incluyendo corrupción. El IBI está basado en estudios de consultores expertos, uno por país, donde se organizan las naciones en un rango de 1 a 10, de acuerdo con el grado en el cual éstos tienen transacciones que incluyen la corrupción o pagos que son dudosos.</p>	<p>Los datos se recolectaron a través de una amplia red global de corresponsales y analistas de inversión. Ha sido utilizado en trabajos de investigación cualitativa y cuantitativa.</p>
<p>Global Competitiveness Report Index (consultora internacional)</p>	<p>Percepción sobre la corrupción.</p>	<p>Se basa en una encuesta a mandos medios y directores de empresas en todo el mundo. Reporta estimaciones de soborno en negocios internacionales.</p>	<p>Existen pocas garantías de que este reporte se realice con el rigor que requiere una investigación científica, por lo que no ha sido muy utilizado en el ámbito académico.</p>
<p>Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers (análisis financiero y consultoría empresarial internacional)</p>	<p>Índice del grado de "opacidad" percibida. En este trabajo, se define la opacidad como la falta de prácticas claras, precisas, formales,</p>	<p>Este índice calcula en qué medida cinco factores clave contribuyen o limitan la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico general en 35 países. Dichos</p>	<p>Permite una medición sencilla y fácil de entender sobre los costos de la corrupción, pues equipara la falta de transparencia en la vida económica con un "impuesto encubierto" hipotético para los agentes económicos.</p>

	de fácil comprensión y ampliamente aceptadas en el ámbito donde los negocios, las finanzas y el gobierno convergen.	factores son 1) el nivel de corrupción percibida, 2) sistema legal, 3) política económica, 4) normas contables y de información y 5) regímenes reguladores. El rango de medición va de 0 a 150 puntos, donde cero significa mayor transparencia y 150 mayor opacidad.	
Indice de Transparencia Presupuestaria 2001 del CIDE, Fundar, y Fundación Ford (Instituciones Académicas)	Mide las percepciones de transparencia que tienen los expertos en torno al proceso presupuestario.	Encuesta con opciones de respuesta cerradas y escalas que van de menos a más favorable en cuanto a la percepción sobre las condiciones de transparencia presupuestaria. Incluye a cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, México, Chile y Perú en una escala de 0 a 10 donde 10 es alta transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Permite identificar las áreas críticas del proceso presupuestal: rendición de cuentas, participación ciudadana y acceso y oportunidad de la información sobre el uso de los recursos públicos • El índice se basa en una sola pregunta que se al principio y se repite al final de la encuesta. Dado que se trata de una percepción subjetiva, las valoraciones son susceptibles a cambios en la opinión del evaluador, o cambios cualitativos (posición ideológica) del encuestado.
Indice de Transparencia Presupuestaria 2003 del CIDE, Fundar, Berúmen y Fundación Ford	Encuesta que mide las percepciones de los expertos sobre la participación y la incidencia ciudadana en la asignación de los recursos públicos. Se definió como "población objetivo" a los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria, es decir: Legisladores, Medios de comunicación, Académicos o Investigadores y Organizaciones de la Sociedad Civil.	En la segunda edición del Índice se utilizó básicamente la misma metodología con algunas modificaciones, aplicándola en un total de diez países. Los cinco países adicionales son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.	

Elaborado por la DGERI con base en varias fuentes.

POSICIÓN RELATIVA DE MÉXICO EN DIFERENTES EJERCICIOS DE MEDICIÓN DE CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA				
Índice	Países clasificados	Calificación de México	Calificación más alta	Calificación más baja
IPC 2001 de Transparencia Internacional	91	3.7 de 10	Finlandia: 9.9 de 10	Bangladesh 0.4 de 10
International Country Risk Guide 1999 de PRS Group	140	67.4 de 100	Luxemburgo: 89 de 100	Sierra Leona: 32.3 de 100
Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum	75	Lugar 51 de 75	Finlandia: 1	Bolivia: 75
Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers	35	48 de 150	Singapur: 29 de 150	China: 87 de 150
Índice de Transparencia Presupuestaria 2001 del CIDE	5	5.0 de 10	Chile: 5.9 de 10	Perú: 3.7 de 10
The World Competitiveness Yearbook del International Institute of Management Development	49	43.67 de 100	Estados Unidos: 100 de 100	Indonesia: 28.26 de 100
Índice de Freedom House	181	2.3 de 10	Australia: 1.1 de 10	Turkmenistán: 7.7 de 10
Índice de Transparencia Presupuestaria 2003 del CIDE	10	50.4 de 100	Chile: 61.7 de 100	Ecuador: 30.6 de 100

Fuente: Elaborado con base en Del Castillo, Arturo (2003) y www.internationalbudget.org

C. Acceso a la información en otros países

El mapa que se presenta a continuación muestra los países que a la fecha cuentan con una Ley de Transparencia y Acceso a la información (color más oscuro) así como aquellos en los que estas leyes están en proceso de discusión (color claro) y los que no cuentan con ningún ordenamiento ni proyecto legal en la materia (mostrados en blanco).

Access to Information Laws Around the World



Fuente: www.privacyinternational.org

13

La siguiente tabla muestra algunos ejemplos de legislación sobre transparencia y acceso a la información pública en Canadá, España, Estados Unidos y la Gran Bretaña. Se hace referencia a las restricciones que cada una contempla, así como a algunos beneficios de su puesta en práctica.

32

COMPARACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CANADÁ, ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS Y GRAN BRETAÑA				
Rubro/País	Canadá	España	Estados Unidos	Gran Bretaña
<i>Relevancia para comparación</i>	De acuerdo con ONG's se distingue por su efectividad	Similitud entre los sistemas legales español y mexicano	Primera ley de este género.	Es la más reciente (2000).
<i>Legislación</i>	<i>Access to Information Act, 1983</i>	Constitución española (art. 105) y la Ley 30/1992	<i>Freedom of Information Act, 1966</i>	<i>Freedom of Information Act, 2000</i>
<i>Institución encargada de aplicar la ley</i>	Investiga y emite recomendaciones: <i>The Office of the Information Commissioner of Canada</i> . Resuelve recursos de revisión y controversias legales: <i>The Canadian Federal Court</i>	Órgano Judicial	Cortes de Distrito correspondientes a la jurisdicción de las agencias	Resuelven controversias legales y garantizan acceso a la información: el Secretario de Estado, la Cancillería de los Lores y el Comisionado de Información
<i>Restricciones de acceso a la información</i>	Se negará el acceso a cualquier registro que contenga información obtenida en confidencialidad de: el gobierno de un estado extranjero o institución similar; de una organización internacional; del Gobierno de una provincia o de un gobierno municipal o regional. También se negará toda información que pueda ser perjudicial para el Gobierno de Canadá; para asuntos internacionales y de Defensa, espionaje, de actividades subversivas u hostiles; de seguridad nacional; protección de individuos; intereses económicos de Canadá, entre otros.	El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes: los que contengan información sobre las actuaciones del gobierno del estado o de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a derecho administrativo; los que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del estado; los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; lo relativo a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; los relativos a actuaciones administrativas	Las excepciones de acceso a la información están relacionadas con asuntos de seguridad nacional y política internacional que el ejecutivo considere de carácter secreto; alguna información financiera y comercial; archivos personales y médicos que afecten la seguridad de alguna persona, entre otros.	<i>Class exemption:</i> la relacionada con "la efectiva conducción de los asuntos públicos" (Servicio de Inteligencia y la relacionada con la seguridad nacional). <i>Prejudice Exemption:</i> Aquella que ponga perjuicio intereses específicos de la defensa nacional, relaciones internacionales, economía y prevención del crimen, entre otras. <i>Public-interest test:</i> Aquella información en posesión del gobierno cuya difusión genere beneficios menores a sus costos. También restringe el acceso a la información concerniente a la promoción o protección de los intereses de Gran Bretaña en el exterior, cierta información ambiental, información personal y cierta información comercial.

		derivadas de la política monetaria.		
<i>Tiempo de respuesta</i>	Respuesta a solicitudes de acceso a la información: 15 días. Entrega de información: 30 días	No contempla plazo de respuesta; pero no puede exceder tres meses	20 días	20 días
<i>Enmiendas</i>	<i>Terrorism Act</i> , noviembre de 2001	Ley 4/1999	<i>Electronic Freedom of Information Act</i>	No tiene
<i>Solicitudes recibidas (2001)</i>	20,000	n/d	2,235,201	n/d
<i>Beneficios</i>	Las facilidades de acceso a la información gubernamental incentivan la actividad económica: aumentan la competitividad y favorecen la inversión (las empresas formulan 43% de las solicitudes de acceso a la información)	Fomenta la creación de canales de participación y vinculación entre el Estado y la sociedad por medio de las "sociedades de información" cuyo objetivo es la promoción del desarrollo social.	Favorece un ambiente de certidumbre financiera y económica (principalmente respecto a las regulaciones fiscal y arancelaria). Los principales beneficiarios del acceso a la información son las empresas, quienes formulan 60% de las solicitudes de acceso a la información.	Los beneficios del acceso a la información alcanzarán mayores dimensiones en 2005, año en el que el acta prevé la creación de mecanismos de refuerzo para acceder a la información.

Elaborado por la DGERI con base en información de **Privacy International** y la **MIR de la LFTAIPG**

Segunda Parte:

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el IFAI

I. LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (LFTAIPG)

A. Los orígenes y el espíritu de la ley

1

Las democracias modernas no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos. Con la expedición de la LFTAIPG y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y, desde luego, una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad.

La LFTAIPG es el resultado de varios factores, entre los que se cuentan los siguientes:

- a) Las demandas por contar con una legislación en materia de acceso a la información por parte de varias organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.
- b) Las tres iniciativas que fueron presentadas en la Cámara de Diputados por el PRD, por un conjunto plural de diputados denominado "Grupo Oaxaca" y por el Ejecutivo Federal.
- c) Las expectativas de varios organismos internacionales, especialmente del Banco Mundial, por que México contara con legislación en materia de acceso a la información gubernamental.
- d) La nueva dinámica de competencia multipartidista en México, la cual exige a los partidos políticos y a sus candidatos contar con información fidedigna sobre la gestión de los gobiernos federal y locales.
- e) Las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros para contar con información más completa sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno y sobre el estado que guardan las finanzas públicas. Con la LFTAIPG se han reducido elevados costos de transacción y, presumiblemente, el acceso ciudadano a la información del gobierno tendrá un impacto favorable en la productividad económica.

Sección "Cultura de la Transparencia" del sitio de Internet del IFAI: <http://www.ifai.org.mx/nivel2/cultura.html> y DGERI.

2

La aplicación de la LFTAIPG impulsará en el largo plazo una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; someterá la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exigirá divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promoverá efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, por medio de la protección de sus datos personales.

Sección "Cultura de la Transparencia" del sitio de Internet del IFAI: <http://www.ifai.org.mx/nivel2/cultura.html>

B. Beneficios derivados de la LFTAIPG

1. Beneficios para la consolidación democrática e institucional

3

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

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio de la LFTAIPG**.

4

La rendición de cuentas se erige, además, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de **supervisión ciudadana**. La LFTAIPG es un poderoso mecanismo de **combate a la corrupción**. Nuestro país necesita que se establezcan instituciones efectivas para reducir los índices de corrupción pública. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento de un **sistema de responsabilidades públicas**, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio de la LFTAIPG**.

5

Un Estado **más transparente** será por consecuencia **más eficiente**. Esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un **fortalecimiento del erario público**, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la **economía en su conjunto**. Lo anterior se explica al considerar que los costos que representa la corrupción para nuestra economía ascienden a varios puntos porcentuales del PIB. Al reducirse la corrupción, estos recursos se podrían canalizar a actividades productivas y sociales.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio de la LFTAIPG**.

6

La LFTAIPG incrementará la **confianza pública en las instituciones**, pues permitirá al ciudadano conocer y evaluar las políticas públicas. Este conocimiento tiene el potencial para **alimentar el debate público** de manera más objetiva, permitiendo a los actores políticos **elevar la calidad de sus deliberaciones** sobre las decisiones del gobierno.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio de la LFTAIPG**.

2. Beneficios para la economía y el comercio nacional e internacional

7

La **modernización tecnológica** que tendrá que acompañar la implementación de la LFTAIPG implicará nuevas oportunidades comerciales para las empresas de tecnologías de información (sitios web, bases de datos, software, etc.). El mercado de servicios al gobierno en estas áreas es potencialmente muy grande.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la LFTAIPG.**

8

La LFTAIPG también puede crear **nuevas oportunidades comerciales** para las empresas intermediarias de información. Existen oportunidades para empresas de recopilación y procesamiento de información pública que maneja el gobierno. El desarrollo de estos mercados permitirá que la información se distribuya en la **economía** de manera **más efectiva y eficiente**, y que las empresas alimenten mejor sus planes estratégicos.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la LFTAIPG.**

9

La disponibilidad de **información más barata** reduce las barreras de entrada a los mercados y promueve la competencia. La LFTAIPG generará **mejores condiciones de inversión y de negocios**. Las empresas y los particulares tendrán un mejor conocimiento de sus obligaciones ante el Estado, lo cual mejorará el cumplimiento de las regulaciones.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la LFTAIPG.**

3. Beneficios para los consumidores

10

Los consumidores, al igual que las empresas y los ciudadanos en general, podrían verse beneficiados por la creación de un mercado de intermediarios de la información el cual podría facilitar la diseminación eficiente de información diversa sobre la calidad y disponibilidad de servicios públicos, investigaciones académicas, características geográficas y regionales, condiciones ambientales y laborales, y muchas otras áreas que pudieran ser de interés y de beneficio para los consumidores.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la LFTAIPG.**

11

Adicionalmente, la obligación de mantener la confidencialidad de la información personal, y el derecho de los particulares a exigir la corrección de información personal en manos del gobierno hacen que los consumidores estén mejor protegidos contra el mal uso de dicha información. Al tener plena seguridad acerca de la exactitud de su información personal, los particulares podrían promover la divulgación de la misma para fines de demostrar un historial o antecedente favorable en determinadas situaciones

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la LFTAIPG.**

4. Beneficios para las empresas

12

En México, las pequeñas y medianas empresas han sido beneficiadas por sistemas que reducen el costo de adquirir y presentar información como el COMPRANET en materia de compras del sector público. La LFTAIPG puede ampliar estos beneficios a un mayor número de empresas en diferentes actividades económicas. Esto se debe a que el acceso a la información promueve una interacción más directa con el gobierno, que permite obtener mayor información sin tener que contar con áreas administrativas especializadas para su búsqueda. Las empresas pequeñas y medianas son las más beneficiadas, ya que esto les permite competir con las grandes empresas en mejores condiciones.

Elaborado con base en la **Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la LFTAIPG.**

C. Fortalezas y debilidades de la LFTAIPG

13

La LFTAIPG es una poderosa herramienta para la transparencia y, en este sentido, se ha constituido en un referente internacional. Más allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información que posee y genere el gobierno, la Ley dispone un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad debe observar para su cumplimiento. Por otro lado, esta ley ha llenado el vacío institucional gracias a la presencia y actuación del IFAI que tiene, entre otras misiones, las de garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del poder ejecutivo federal.

Marván Laborde, María (2003) "Un nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información"

14

A pesar de que la LFTAIPG obliga a las autoridades gubernamentales a emitir información, ésta no tiene efectos jurídicos vinculantes. Esto implica que el IFAI puede emitir recomendaciones a las entidades que no cumplen con lo que establece la LFTAIPG pero no tiene la capacidad para sancionarlas.

Elaborado por la DGERI

D. ¿Cómo asegura la Ley de Transparencia el Acceso a la Información Pública?

15

El objetivo primordial de esta ley es facilitar que los individuos puedan conocer la información que está en manos del gobierno. Al mismo tiempo, la ley busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento de la sociedad cuestiones fundamentales sobre las concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios.

Fuente: www.ifai.org.mx

La LFTAIPG garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como por ejemplo la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional.
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.

Fuente: www.ifai.org.mx

E. Principales resultados del Índice de Respuestas a las Solicitudes de Información vía Internet (IRESII, 2003)

Con el fin de avanzar en el análisis del acceso a la información y de la transparencia, la DGERI realizó un estudio de las respuestas que las unidades de enlace de las dependencias y entidades de la administración pública federal entregan a los solicitantes que utilizan el Sistema de Solicitudes de Información (SISl).

Bajo la figura de “usuario simulado”, entre el 31 de julio y el 22 de agosto de 2003, el IFAl realizó 1,526 solicitudes de información a las 218 dependencias y entidades de la administración pública federal registradas hasta entonces en el SISl. Concretamente, se enviaron por separado el mismo conjunto de siete preguntas a cada una de las 218 agencias mencionadas.

El objetivo central del estudio fue la medición de tres aspectos de las respuestas a las solicitudes de información: (1) la congruencia de las respuestas con las preguntas enunciadas en las solicitudes; (2) la desagregación (nivel de detalle) de la información entregada; y (3) la velocidad de respuesta (en días hábiles). Con base en estas tres características de las respuestas a las solicitudes, se construyó un Índice de Respuesta a las Solicitudes de Información vía Internet (IRESII).

Los principales resultados del estudio son los siguientes:

1. La mayoría de las dependencias y entidades han dado respuesta a las solicitudes de información de manera congruente, detallada y veloz:
 - a. Las respuestas de casi tres cuartas partes de las dependencias y entidades estudiadas se han ceñido a las preguntas.
 - b. Casi dos terceras partes de las dependencias y entidades han entregado información desglosada.
 - c. Más del 95 por ciento de las dependencias y entidades ha respondido dentro del plazo marcado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. El IRESII promedio del sector central, compuesto de 21 dependencias, fue de 0.779. En la tabla de calificaciones solamente 6 de las 21 dependencias se encuentran por debajo del promedio. Éstas son la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y la Secretaría de Seguridad Pública. El análisis de datos muestra que estas tres últimas, en especial, tuvieron un desempeño muy deficiente.
3. Una causa aparente de las respuestas erróneas fue la falta de experiencia de las dependencias y entidades en el momento en que se realizó el estudio. No debe olvidarse que este trabajo se inició apenas un mes después de que el IFAI y el SISI entraran en funciones. Previsiblemente, el número de respuestas erróneas disminuirá gradualmente conforme las dependencias y entidades adquieran mayor experiencia.
4. Existe una baja correlación entre la velocidad de respuesta de las solicitudes y la desagregación de las respuestas; es decir, una respuesta rápida no implica necesariamente una respuesta general o sin el nivel de detalle requerido o, inversamente, una respuesta lenta no implica necesariamente una respuesta específica o con el nivel de detalle requerido.
5. Existe una baja correlación entre la velocidad de respuesta de las solicitudes y el total de solicitudes recibidas; es decir, las agencias del gobierno que reciben más solicitudes no necesariamente responden más lentamente que aquéllas que reciben pocas solicitudes —ni aquellas que reciben pocas solicitudes necesariamente responden con más velocidad.

Elaborado por la DGERI

II. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI)

A. ¿Qué es el IFAI?

1

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental crea al IFAI como un organismo descentralizado de la administración pública federal. Tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cual implica que no está subordinado a ninguna secretaría de estado. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria lo que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos bajo el control normativo de la APF. Y, finalmente, tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.

Elaborado por la DGERI

2

El IFAI está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG, para el caso del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, resuelve sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y protege los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Elaborado por la DGERI

B. ¿Por qué existe el IFAI?

3

La LFTAIPG garantiza el derecho que tiene cualquier persona de acceder a la información en posesión de cualquier agencia pública federal. Para cumplir con este propósito en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la ley ordenó la creación del IFAI, el cual está encargado de resolver recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier dependencia o entidad, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República. En la interpretación de la Ley, el IFAI favorece el principio de publicidad de la información gubernamental.

Elaborado por la DGERI

4

Además de garantizar el acceso a la información, el IFAI tiene entre sus principales atribuciones proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos adscritos en el Poder Ejecutivo de la Federación. De esta forma, el Instituto se convierte en interlocutor esencial para cualquier persona, ya que resuelve sobre las negativas de acceso a la información, así como en autoridad en la materia para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Elaborado por la DGERI

C. El carácter autónomo del IFAI

5

El IFAI es un órgano de la APF con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión y, para efectos de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna, adopta sus decisiones con plena independencia y cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. Sin embargo, el IFAI actualmente no cuenta con autonomía constitucional.

Elaborado por la DGERI

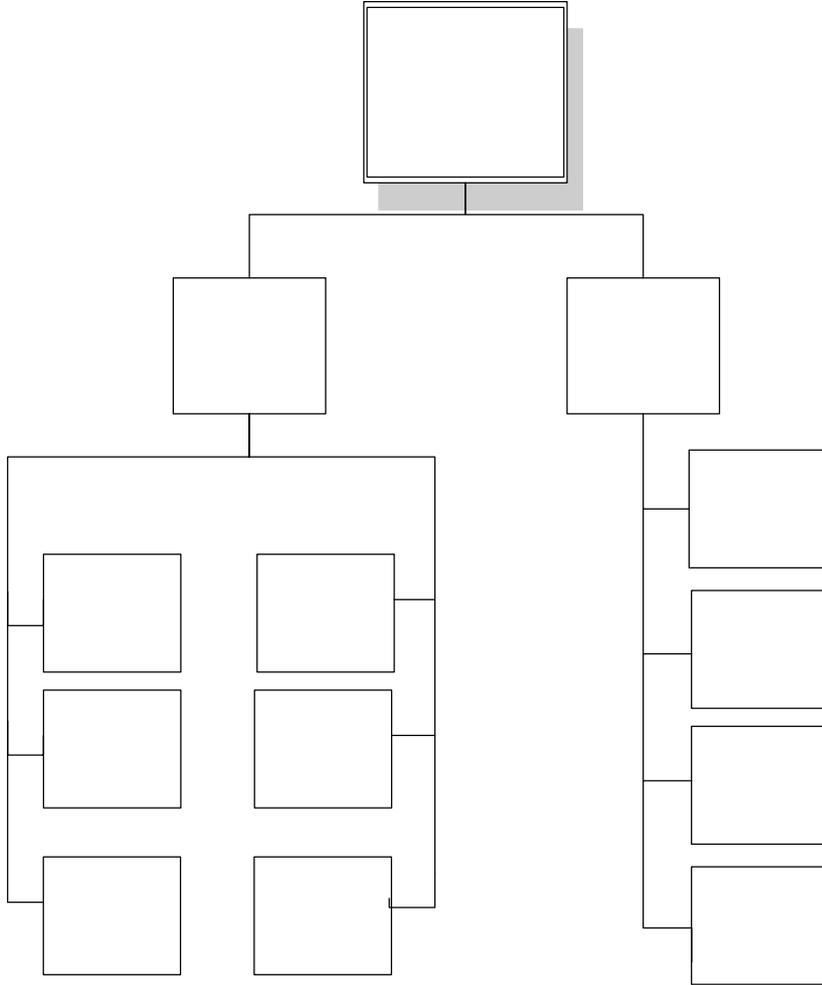
D. Estructura del IFAI

6

La autoridad máxima del IFAI es el Pleno, constituido por cinco comisionados. Dicho Pleno está presidido por un Comisionado Presidente, quien tendrá la representación legal del mismo. El Comisionado Presidente es elegido por el propio Pleno por mayoría calificada de cuatro votos. Este Comisionado Presidente es electo por un periodo de dos años, y se puede reelegir una sola vez. De los cinco Comisionados Presidentes, tres ocuparán el cargo durante cuatro años y dos durante siete años. Las sesiones del Pleno son privadas, aunque los acuerdos y resoluciones son de carácter público y están al alcance de los ciudadanos en el sitio de Internet del IFAI.

Elaborado por la DGERI

Organigrama del IFAI



E. Funciones del IFAI

7

Las funciones del IFAI pueden clasificarse en cuatro tipos:

1. Las *resolutivas y reguladoras* son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos.
2. La función de *vigilancia y de coordinación* es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal.
3. La función de *promoción* es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
4. Las funciones *operativas y administrativas* son necesarias para asegurar todo lo anterior.

Fuente: www.ifai.org.mx

F. Facultades del IFAI

8

El IFAI tiene entre sus principales facultades las de:

1. Difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios del acceso a documentos públicos, así como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de los mismos;
2. Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y respondan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección;
3. Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información pública y de datos personales y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente; y
4. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; y vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley.

Elaborado por la DGERI con base en la LFTAIPG

G. Presupuesto del IFAI

9

El presupuesto del IFAI para el año 2003 fue de 215 millones de pesos.

H. Personal del IFAI

10

El proceso de selección del personal del Instituto se apega a reglas y requisitos, cuyo objetivo es contratar a las personas más idóneas para cada puesto. Este proceso se inicia con la revisión de la base de datos que contiene la currícula de los interesados en concursar por un puesto en el IFAI. En función del perfil del cargo previamente aprobado, se eligen al menos cuatro aspirantes, cuyos currículos se valoran con base en los procedimientos establecidos. Del total de aspirantes evaluados se elige finalmente una dupla, la cual se somete a la decisión final de un Comité de Evaluación, integrado por cinco autoridades del IFAI, cuya jerarquía varía en función de la plaza que se concursa. Esto y las características generales que deben tener los funcionarios del IFAI se muestra en las siguientes tablas:

Elaborado por la DGERI con base en información del sitio www.ifai.org.mx

11

COMITÉS DE EVALUACIÓN PARA DECIDIR LAS CONTRATACIONES DEL PERSONAL DEL IFAI	
PLAZA	COMITÉ DE EVALUACIÓN
Secretarios	5 Comisionados
Director General	5 Comisionados
Director de Área	5 Comisionados
Subdirectores de Área	2 Secretarios y 3 Directores Generales
Jefes de Departamento	5 Directores Generales

Fuente: www.ifai.org.mx

12

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ASPIRANTES A INGRESAR COMO FUNCIONARIOS PÚBLICOS AL IFAI
<ol style="list-style-type: none">1. Honestidad y profesionalismo probados2. No haber sido dirigente de un partido o asociación políticos durante el año previo del día del nombramiento3. Compromiso verificable con el derecho de acceso a la información y la transparencia4. Conocimiento de la LFTAIPG, su reglamento, las reglas básicas IFAI (reglamento interior) y demás normas relacionadas, y sus implicaciones5. Disposición a hacer público su patrimonio6. Disposición a firmar un contrato de confidencialidad que incluya las penas en caso de violación7. Disposición a ser evaluado por resultados8. Disposición a firmar código de ética

Fuente: www.ifai.org.mx

I. Salarios

13

TABULADOR SALARIAL DEL IFAI POR CARGO		
DESCRIPCIÓN	SALARIO BRUTO	SALARIO NETO
Comisionado	\$213,425.30	\$143,459.90
Secretario	\$208,225.52	\$140,028.04
Director General	\$151,003.90	\$102,261.77
Contralor	\$128,551.03	\$87,442.88
Director de Área	\$77,646.41	\$53,949.59
Subdirector de Área	\$47,278.54	\$34,173.60
Jefe departamento	\$19,323.53	\$15,372.36
Jefe departamento	\$21,996.00	\$17,265.49
Enlace alto nivel	\$15,616.36	\$12,645.70
Enlace	\$13,869.91	\$11,341.19

Fuente: www.ifai.org.mx

J. Atribuciones del Pleno

14

Entre las principales funciones del Pleno del IFAI están las siguientes:

- a) Ejercer las atribuciones que al instituto le otorgan la Ley, el Decreto de creación, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que le resulten aplicables;
- b) Designar al comité de información del IFAI;
- c) Aprobar la versión pública de las resoluciones que tome el Pleno; la suscripción de convenios, contratos, bases de colaboración y demás actos consensuales a celebrarse con terceros, y los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la APF, así como con los Poderes Legislativo y Judicial, los sujetos obligados, los estados el Distrito Federal, los municipios u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
- d) Aprobar el sistema de desarrollo profesional, ingreso y separación del personal del instituto de conformidad con el Estatuto de Servicio Profesional de Carrera, entre otras.

Fuente: www.ifai.org.mx

47

K. Secretaría Ejecutiva

15

Entre las principales funciones de Secretaría Ejecutiva del IFAI están las siguientes:

1. Transmitir a las dependencias y entidades los criterios de custodia de la información reservada y confidencial, y los planes y programas de la organización de archivos de las dependencias y entidades que elabore la secretaría de acuerdos;
2. Elaborar los planes y programas de vigilancia de las dependencias y entidades de la APF para el debido cumplimiento de la ley;
3. Remitir las comunicaciones sobre presuntas infracciones de la Ley y su reglamento, al Órgano Interno de Control de cada dependencia y entidad;
4. Elaborar los planes y programas sobre capacitación de los particulares, servidores públicos federales y estatales sobre la Ley, apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información, promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información, y llevarlos a cabo;
5. Diseñar los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la APF, los sujetos obligados, los estados, el DF, los municipios, u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, y ejecuta la coordinación;
6. Elaborar los programas y acciones de promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información y el proyecto de política de comunicación social del Instituto y ejecutarlos;
7. Elaborar y ejecutar las políticas y programas institucionales, de administración y operación del Instituto de corto, mediano y largo plazo;
8. Representar al Instituto en los asuntos que el Pleno determine; y
9. Fungir como titular de la Unidad de Enlace, entre otras.

Fuente: www.ifai.org.mx

L. Secretaría de Acuerdos

16

Entre las principales funciones de Secretaría de Acuerdos del IFAI están las siguientes:

1. Elaborar proyectos de interpretación para efectos administrativos de la ley y su reglamento;
2. Elaborar guías de procedimiento de acceso a la información y sus modificaciones;
3. Elaborar proyectos de lineamientos, recomendaciones y criterios de clasificación y desclasificación, de custodia de la información reservada y confidencial, de manejo, mantenimiento, seguridad y protección de datos personales, de formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

48

4. Elaborar y ejecutar los planes y programas de coadyuvancia del IFAI con el Archivo General de la Nación en materia de elaboración y aplicación de criterios para la catalogación, conservación de documentos y la organización de las dependencias y entidades;
5. Elaborar propuestas sobre ampliación de períodos de reserva;
6. Elaborar estudios sobre los recursos de revisión interpuestos que incluyan recomendaciones de forma y fondo, para someterlas a la consideración del Comisionado ponente.
7. Proporcionar a los comisionados el apoyo técnico para la integración y sustentación de recursos, y auxiliar al comisionado presidente en la asignación de expedientes, recursos y demás asuntos presentados o interpuestos ante el IFAI, y
8. Atender a las partes para que se presenten, o formulen sus alegatos y funden y motiven sus pretensiones, entre otras.

Fuente: www.ifai.org.mx

III. EL IFAI EN EL DEBATE NACIONAL

A. El tipo de autonomía que posee el IFAI

1

El IFAI tiene autonomía operativa, presupuestaria y de decisión y tiene facultades para vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG y resolver sobre las negativas de acceso a la información únicamente sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, todas las Secretarías de Estado, y la Procuraduría General de la República.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México, la CNDH y la UNAM, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones de la LFTAIPG. El IFAI no tiene atribuciones sobre estas instancias porque su autonomía no es constitucional.

Elaborado por la DGERI

B. Distribución del presupuesto y estructura ocupacional

2

El presupuesto del IFAI para el año 2003 fue de 215 millones de pesos. De ellos, 140 millones corresponden a servicios personales. El presupuesto correspondiente al año 2003 se orientó primordialmente a la fundación del IFAI, pero existe la flexibilidad de hacer reasignaciones si es necesario.

Elaborado por la DGERI

3

ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL IFAI al 31 de octubre de 2003				
Clave	Descripción de la plaza	Autorizadas	Ocupadas	Vacantes
HB1	Comisionado	5	5	0
IA1	Secretario	2	2	0
KB1	Director General	10	10	0
LC2	Contralor	1	1	0
MC2	Director de Área	32	30	2
NC3	Subdirector de área	41	35	6
OB1	Jefe de Departamento	5	5	0
OB2	Jefe de Departamento	65	46	19
MC08	Enlace de alto nivel	34	32	2
MC10	Enlace de alto nivel	2	2	0
	TOTAL	197	168	29

Fuente: www.ifai.org.mx

C. Posición institucional frente al debate en torno a salarios

4

El IFAI es una **inversión necesaria** que la sociedad mexicana está haciendo para auspiciar la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas, ambos elementos son **indispensables** en cualquier gobierno democrático. La discusión acerca de los salarios de los servidores públicos (no sólo los del IFAI) debe darse con **criterios técnicos y objetivos** para determinar si se hace un uso eficiente de los recursos y no solo con fines políticos. Para ello, es necesario saber qué da a cambio el funcionario en términos de productividad, eficiencia, honestidad, preparación y carga de responsabilidad. Esta es precisamente una de las grandes ventajas que da el derecho a la información pública, que el IFAI defiende y garantiza. Los ciudadanos pueden ahora solicitar información para ejercer un mejor escrutinio sobre los funcionarios y su desempeño, y decidir a través de sus representantes si las compensaciones son adecuadas.

Aunque el IFAI tiene autonomía presupuestal, éste se norma por las reglas de la administración pública y por lo tanto **el nivel salarial de todos sus funcionarios no se ha fijado arbitrariamente**, sino con base en la valoración y responsabilidad de su función. Los salarios corresponden a los tabuladores del gobierno federal existentes **antes de la creación del IFAI** y en el caso de los comisionados, equivalen al nivel salarial bajo para el cargo de subsecretario de estado.

Elaborado por la DGERI

D. Selección y evaluación del personal del IFAI

5

Tradicionalmente, la administración pública en México había carecido de sistemas formales de ingreso, evaluación del desempeño y asignación de estímulos adicionales al salario (o bonos), todo lo cual dependía del favor del jefe o superior sin que interviniera regla escrita alguna. El sistema de promoción tampoco era claro y predominaba la discrecionalidad, es decir el sistema de lealtades informales basadas en los lazos personales. Lo mismo ocurría con la separación del funcionario, que era arbitraria y generalmente se efectuaba sin que mediara compensación alguna, a no ser que nuevamente, el superior decidiera lo contrario por razones personales.

El IFAI busca revertir estas inercias, integrando a su personal con base en un **sistema de selección por méritos**, garantías de permanencia con base en la **evaluación de resultados** y una carrera de ascensos vía competencia por puestos superiores. La gestión del personal del IFAI estará basada en un estatuto similar al de un servicio de carrera, centrado en el **mérito profesional**. Este sistema combinará la experiencia de algunos de sus elementos e impulsará la formación de cuadros de funcionarios jóvenes competentes para garantizar la continuidad institucional del más alto nivel

Elaborado por la DGERI

E. Posición institucional frente al debate en torno a la estructura organizacional del IFAI

6

Además del Pleno, integrado por cinco comisionados, el IFAI tiene una Secretaría Ejecutiva, una Contraloría Interna y 10 Direcciones Generales. Se han hecho comparaciones con otras dependencias, en las que se menciona que el IFAI tiene más direcciones generales que algunas secretarías de estado, como la de la Reforma Agraria.

Al respecto, debe señalarse que el IFAI cuenta con **autonomía operativa, presupuestaria y de decisión**, elementos indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública. Por ello, necesita contar con diferentes direcciones generales que tienen **funciones específicas** muy importantes para lograr el cumplimiento de las misiones del instituto de manera independiente.

Se tuvo especial cuidado en el diseño organizacional del IFAI para evitar duplicidades e ineficiencias. La labor del IFAI es amplia ya que tiene que promover y evaluar el cumplimiento de la LFTAIPG en toda la APF, por lo que si con base en comparaciones se debilitara su estructura, el Instituto no podría dar los resultados que la sociedad espera.

Finalmente, la estructura de cualquier institución pública debe evaluarse en función de estos objetivos particulares y los resultados obtenidos, y no haciendo comparaciones arbitrarias con otras agencias o poderes del gobierno, las que tienen atribuciones, facultades y tareas muy distintas a las del IFAI.

Elaborado por la DGERI

F. Facultades cuasi-jurisdiccionales del IFAI de acceder a cualquier información de las dependencias

7

La LFTAIPG faculta al IFAI para conocer sin restricciones toda la información que posea una dependencia gubernamental, sin importar si para ésta dependencia se trata de información confidencial o reservada. Esto implica una gran responsabilidad para el IFAI y refleja la confianza que la sociedad ha depositado en éste.

Elaborado por la DGERI

8

Cualquier cuestionamiento sobre esta facultad debe tener en cuenta que, sin esta atribución cuasi-jurisdiccional otorgada por ley, el Instituto no podría hacer valer la LFTAIPG, y por lo tanto sería incapaz de garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Esto ocurriría porque cualquier dependencia podría discrecionalmente reservar la información en su poder y convertirse en juez y parte de los recursos de revisión.

Elaborado por la DGERI

G. Salida de la información clasificada como reservada o confidencial de las dependencias, para su revisión en el IFAI

9

La información clasificada como reservada o confidencial tendrá que salir de las dependencias gubernamentales para su revisión en el IFAI. Esto ha generado algunas preocupaciones sobre la seguridad y la vigilancia de éstos datos y/o documentos.

Elaborado por la DGERI

10

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que una de las principales obligaciones de los funcionarios es la de “cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tengan bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos”. Todos los funcionarios del IFAI están sujetos a esta Ley y por lo tanto, serían objeto a sanciones administrativas e incluso penales en caso de demostrarse alguna violación.

Elaborado por la DGERI

H. Canalización de recursos por parte de las dependencias para el cumplimiento de la LFTAIPG

11

Algunas dependencias gubernamentales han mostrado cierta preocupación en relación a ciertas disposiciones del reglamento de la LFTAIPG que probablemente obligarían a las entidades a canalizar mayores recursos humanos, administrativos y materiales para cumplir con sus obligaciones de transparencia.

Al respecto, debe aclararse que la instalación de las Unidades de Enlace no tiene que generar costos adicionales, pues su creación se hizo tomando en cuenta los recursos humanos y materiales ya existentes en las dependencias. Además, los lineamientos de acceso a la información y datos personales establecen que los costos de reproducción y/o envío de los resultados de las solicitudes de información serán en su mayor parte cubiertos por los solicitantes. En suma, se espera que la canalización de recursos financieros sea marginal y no requerirá la creación de partidas especiales onerosas.

Elaborado por la DGERI

I. Criterios de clasificación y reserva de información

12

La información gubernamental es pública y la clasificación de la misma se justifica **estrictamente por excepción**, por lo que cualquier entidad o dependencia deberá determinar el período de reserva, dando pleno fundamento y motivo a las negativas a las solicitudes de acceso.

Es importante subrayar que **para clasificar la información no será suficiente** que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como reservadas o confidenciales.

Adicionalmente, deberá considerarse la existencia de **elementos objetivos** que permitan determinar si la divulgación de la información causaría un **daño a los intereses jurídicos** tutelados por dicho ordenamiento, su Reglamento, los lineamientos y los criterios específicos de los Comités de Información de las dependencias y entidades.

El período máximo de reserva será de doce años y los titulares de las unidades administrativas deberán determinar que éste lapso sea el estrictamente necesario durante el cual subsistan las causas que dieron origen a la clasificación. Para establecer dicho período, los titulares de cada unidad administrativa tomarán en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con la información al momento de su clasificación. El período de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el expediente o documento.

Los siguientes cuadros explican los lineamientos que deberán seguir las dependencias y entidades para clasificar y reservar información.

Elaborado por la DGERI

J. Reserva de información por motivos de seguridad nacional

13

La información se clasificará como reservada **cuando se comprometa la seguridad nacional**, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, y aquellas orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional. El siguiente cuadro explica cada uno de estos rubros, describiendo el daño, peligro o amenaza y **algunos** ejemplos correspondientes de información reservada.

Elaborado por la DGERI

54

CRITERIOS DE RESERVA DE INFORMACIÓN POR MOTIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL		
VARIABLE	DAÑO, RIESGO, PELIGRO O AMENAZA	EJEMPLOS DE INFORMACIÓN RESERVADA
<i>Permanencia e Integridad del Estado Mexicano</i>	Se pone en riesgo la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda: a) Menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional por otros estados o sujetos de derecho internacional, o b) Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución.	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos con información sobre el despliegue táctico estratégico y operativo de las fuerzas armadas en el territorio nacional. • Documentos con información sobre operaciones militares y navales. • Documentos con información que genere una expectativa de derecho sobre el territorio nacional para un sujeto de derecho internacional.
<i>Estabilidad Institucional</i>	Se pone en riesgo la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Datos personales o detalles sobre las actividades privadas de las máximas autoridades de los Poderes de la Unión y sus familiares. • Información sobre determinadas rutas de transportación de las autoridades; información personal sobre quienes integran su escolta o equipo de seguridad.
<i>Gobernabilidad democrática</i>	Se pone en riesgo la gobernabilidad democrática cuando la difusión de la información pueda: a) Impedir el derecho a votar y a ser votado, o b) Obstaculizar la celebración de elecciones federales.	<ul style="list-style-type: none"> • Información que pueda impedir la expedición de credenciales de elector o que permita falsificarlas. • Información que permita acceder al sistema informático de contabilización de votos con el propósito de alterar los resultados electorales.
<i>Defensa Exterior de la Federación</i>	Se pone en riesgo la defensa exterior de la Federación cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear las acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado Mexicano frente a otros estados o sujetos de derecho internacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Información táctica o estratégica sobre las instalaciones, proyectos y acciones militares o navales relacionados con el Plan DN-I de Defensa y la Armada. <u>Esta reserva no aplica a la información relacionada con los presupuestos y egresos de éstas dependencias, los cuales ya son públicos.</u>
<i>Seguridad Interior de la Federación</i>	Se pone en riesgo la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda: a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada; d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos e) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico f) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, o g) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre instalaciones de dependencias con atribuciones de seguridad interior. • Información sobre testigos e informantes de actividades del crimen organizado que estén al servicio del Estado Mexicano. • Información sobre las rutas de transportación de narcóticos y los operativos en ellas. • Planes para desarticular grupos dedicados al narcotráfico, al robo de vehículos, lavado de dinero, contrabando de bienes o al tráfico de personas. • Información sobre la operación de infraestructura de telecomunicaciones, la energía, los transportes, los sistemas de agua potable y los servicios de emergencia, excluyendo la relacionada con los costos y gastos operativos, corrientes, de adquisición o de mantenimiento. • Información detallada sobre operativos encubiertos o sorpresivos de erradicación y de interceptación (terrestre, aérea y anfibia) antinarcóticos y/o el combate al crimen organizado.

Elaborado por la DGERI con base en los "Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".

K. Reserva de información por motivos de seguridad pública

15

La información se clasificará como reservada de la LFTAIPG, cuando se comprometa la seguridad pública, esto es, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público. El siguiente cuadro explica cada uno de estos rubros, describiendo el daño, peligro o amenaza y algunos ejemplos correspondientes de información reservada.

16

RESERVA DE INFORMACIÓN POR MOTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA		
VARIABLE	DAÑO, RIESGO, PELIGRO O AMENAZA	EJEMPLOS DE INFORMACIÓN RESERVADA
<i>Integridad y derechos de las personas.</i>	<p>Se pone en peligro la integridad o los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda:</p> <p>a) Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas;</p> <p>b) Afectar el ejercicio de los derechos de las personas, o</p> <p>c) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones sobre bandas del crimen organizado • Acciones futuras para controlar la actividad delincriminal en una zona geográfica determinada • Información sobre auxilio a personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito.
<i>Orden público</i>	<p>Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda:</p> <p>a) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública;</p> <p>b) Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos;</p> <p>c) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos, o</p> <p>d) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Información obtenida por intercambio de las diferentes dependencias dedicadas a la seguridad pública del país y que esté por producir la captura de integrantes de grupos delictivos. • Información sobre los códigos de encriptación de la Red Nacional de Telecomunicaciones y sus frecuencias exclusivas para seguridad pública. • Información sobre el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones (CNIT) ó C4-Nacional, el que alberga al Sistema Nacional de Información y al Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo de la Red IRIS, permitiendo el intercambio de información de las bases de datos de manera segura.

Elaborado por la DGERI con base en los "Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".

56

L. Reserva de información por motivos de estabilidad económica y financiera y para salvaguardar el interés nacional en negociaciones internacionales

17

De acuerdo con la LFTAIPG, cierta información se clasificará como reservada cuando su publicación menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales o pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.

Asimismo, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

También se reservará la información, cuando su divulgación ponga en riesgo la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, limite la efectividad de proveer a la economía del país de moneda nacional o afecte severamente la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda o el desarrollo del sistema financiero en su conjunto y de los sistemas de pagos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

LFTAIPG

M. Reserva de Información para proteger la seguridad e integridad de las personas (protección de datos personales)

18

Se clasificará como reservada la información cuando la difusión de la información pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

LFTAIPG

N. Iniciativas de ley en materia de protección de datos personales.

19

Durante la presente Legislatura se han presentado dos iniciativas de Ley Federal de Datos Personales. Una de ellas se originó en la Cámara de Diputados y la otra en el Senado de la República. El Banco de México ha preparado también un proyecto de ley, el cual no se ha presentado en el Congreso. Estos tres proyectos reflejan diversas perspectivas en materia de protección de datos personales.

Elaborado por la DGERI

INICIATIVAS DE LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LVIII LEGISLATURA			
INICIATIVA	RESPONSABLE Y PARTIDO	FECHA	ESTADO DE LA INICIATIVA
Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales	Senador Antonio García Torres (PRI)	15/02/01: El Senador García Torres presenta la iniciativa en la Cámara de Diputados, pero ésta la regresa al Senado. 30/04/02: La iniciativa se aprueba por unanimidad en el Senado.	5/09/02: se turna a la Cámara de Diputados para su análisis en comisiones.
Proyecto de Ley de Protección de Datos Personales	Diputado Miguel Barbosa Huerta (PRD)	6/09/01: La iniciativa se presenta en el Congreso.	30/04/02: La Cámara de Diputados rechaza la iniciativa del Senador Barbosa
Proyecto de Ley Federal de Protección de Datos Personales	Banco de México (versión del 12 de mayo del 2003)	No se ha presentado	

Elaborado por la DGERI con información de varias fuentes.

COMPARACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES			
	PRD	PRI ORIGINAL	PRI (CON MODIFICACIONES DEL PAN)
Objeto de la Ley y datos a los que aplica	[...]esta Ley tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, [...] sean éstos públicos o privados destinados a dar informes. Las disposiciones de la presente ley también serán aplicables, en cuanto resulte pertinente, a los datos relativos a personas morales.	- Las disposiciones de esta ley también son aplicables, en lo conducente, a los datos de las personas morales. -En ningún caso se podrán afectar los registros y fuentes periodísticas. - Esta ley es aplicable a los datos de carácter personal que figuren en archivos, [...] de personas físicas o morales, públicas o privadas, [...].	1. Esta ley tiene por objeto asegurar que el tratamiento de datos personales se realice con respeto a las garantías de las personas físicas. 2. En ningún caso se podrán afectar los registros y fuentes periodísticas.
Definición de Datos Personales	Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, susceptible de recolección, registro, tratamiento o transmisión referida a personas físicas o morales determinadas o determinables, identificadas o identificables.	La información de la persona física o jurídica determinada o determinable.	
Consentimiento	El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento libre, expreso, informado e inequívoco del afectado.	La colecta y el tratamiento de los datos requieren del consentimiento previo del interesado, salvo que la ley disponga otra cosa.	
Tratamiento de información	Una vez cumplida la prestación contractual los datos personales tratados deberán ser destruidos, salvo que medie autorización expresa de aquel por cuenta de quien se prestan tales servicios o cuando razonablemente se presuma la posibilidad de ulteriores encargos, en cuyo caso se podrá almacenar con las debidas condiciones de seguridad por un período de hasta dos años.	Cumplida la prestación contractual, los datos personales tratados que hayan quedado en poder del prestador de servicios deberán ser destruidos , salvo que medie autorización expresa de aquel por cuenta de quien se prestan tales servicios cuando razonablemente se presuma la posibilidad de ulteriores encargos, en cuyo caso se podrá almacenar con las debidas condiciones de seguridad por un periodo de hasta dos años.	Cumplida la prestación contractual, los datos personales tratados que hayan quedado en poder del prestador de servicios podrán ser almacenados con las debidas condiciones de seguridad.
Institución a cargo de la protección de los datos	Registro Nacional de Protección de Datos del INEGI	Instituto Nacional de Protección de Datos Personales	IFAI
Derecho a indemnización.	Los interesados que, como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley por el responsable o el encargado del tratamiento, sufran daños, perjuicios o lesión en sus bienes o derechos tendrán derecho a ser indemnizados.	No incluye.	

Elaborado por la DGERI con información de varias fuentes.

O. La pertinencia de que el IFAI también asuma la función de protección de datos personales.

22

La iniciativa de Ley de Protección de Datos Personales que se encuentra en revisión en la Cámara de Diputados propone que el IFAI este a cargo de la protección de los datos personales. Sin embargo, la discusión en torno a la pertinencia de crear una nueva agencia independiente para la protección de datos puede resurgir en cualquier momento.

Elaborado por la DGERI

23

Para evaluar la conveniencia de que el IFAI sea la agencia responsable de la protección de datos, se debe considerar que hay una influyente línea de opinión según la cual las agencias dedicadas al acceso a la información y a la protección de datos deben permanecer separadas. El siguiente cuadro muestra información sobre el estado de la protección de datos personales en los países considerados “democráticos” según el Índice de Libertades de la Organización No Gubernamental “Freedom House”. El cuadro presenta además información sobre la agencia de protección de datos personales –en caso de que ésta exista-- o si esta responsabilidad recae sobre otros organismos del gobierno como las agencias de acceso a la información o las autoridades judiciales. También se presentan las direcciones electrónicas de estas agencias de protección de datos y vínculos a fuentes de información adicional.

Elaborado por la DGERI

24

AGENCIAS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN PAÍSES DEMOCRÁTICOS			
País	¿Es la misma agencia la que se encarga del Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales?	Agencia de Protección de Datos Personales	Sitio Web de la Agencia de Protección de Datos
Australia	No	The Office of the Federal Privacy Commissioner	http://www.privacy.gov.au/
Austria	No	Austrian Data Protection Commission <i>Datenschutzkommission</i>	http://www.bka.gv.at/datenschutz
Belice	No	No existe. La protección de datos está incluida de manera general en la constitución	
Canadá	No	Privacy Commissioner	http://www.privcom.gc.ca/
República Dominicana	n.a.	No existe. La protección de datos está incluida de manera general en la constitución	
Dinamarca	No	Datatilsynets (Danish Data Protection Agency)	http://www.datatilsynet.dk
Finlandia	No	Data Protection Ombudsman for Finland	http://www.tietosuoja.fi/1560.htm
Islandia	No	Privacy and Data Protection Authority	http://personuvernd.is
Irlanda	No	Data Protection Commissioner of	http://www.dataprivacy.ie/

60

		Ireland	
Luxemburgo	No	Commission à la protection des données nominatives	http://www.gouvernement.lu/ministres/mini_justice.html
Holanda	No	Dutch Data Protection Authority	http://www.cbpweb.nl/rgk/index.htm
Nueva Zelanda	No	The Privacy Commissioner	http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/top.html
Noruega	No	Data Inspectorate	http://www.datatilsynet.no/
Portugal	No	Comissao Nacional De Proteccao de Dados	http://www.cnpd.pt/
Suecia	No	Sweden Datainspektionen (Data Inspection Board)	http://www.datainspektionen.se/
Suiza	No	Federal Data Protection Commissioner	www.edsb.ch
Estados Unidos	No	No existe una agencia especifica	www.justice.gov/oip
Uruguay	n.a.	Existe un proyecto de ley	Ver el proyecto en: http://www.parlamento.gub.uy/Repartidos/Camara/D2000050114-00.htm
Bélgica	No	Privacy Comisión	http://www.privacy.fgov.be/
Costa Rica	n.a.	No existe una ley de datos Hay propuestas en la materia	Ver las propuestas en: http://www.democraciadigital.org/derechos/arts/0207datos.html
Estonia	No	Data Protection Department of the Ministry of Internal Affairs	http://www.sisemin.gov.ee/atp/
Republica Checa	No	Oficina de Protección de Datos Personales	www.uoou.cz
Francia	No	Commission Nationale de L'informatique et des Libertés	http://www.cnil.fr/
Alemania	No	Federal Data Protection Commission (Bundesbeauftragte für den Datenschutz)	www.bfd.bund.de
Hungría	Sí	Comisionado Parlamentario para la Protección de datos y Libertad de Información	http://www.obh.hu/adatved/indexek/index.htm
Italia	No	Garante per la Protezione dei Dati Personali	http://www.garanteprivacy.it
Japón	No	Government Information Systems Planning Division of the Management and Coordination Agency.	http://www.soumu.go.jp/english/soumu/soshiki.html
Latvia	No	State Data Inspectorate. Ministerio de Justicia	http://www.dvi.gov.lv/
Lituania	No	State Data Protection Inspectorate	http://www.ada.lt/en/
Panamá	n.a.	Existe una Ley de Transparencia y Habeas Data pero su ejecución depende directamente de las cortes.	Véase la Ley en: http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/administrativo/00195.pdf
Polonia	No	Bureau of Inspector General for	http://www.giodo.gov.pl/

		the Protection of Personal Data	
Eslovaquia	No	Commissioner for Personal Data Protection,	www.dataprotection.gov.sk
Eslovenia	No	Inspectorate for Personal Data Protection	http://www.gov.si/mp/ivop/index-ang.php
Sudafrica	n.a.	No existe una ley específica en la materia	
España	No	Agencia de Protección de Datos	https://www.agenciaprotecciondatos.org/
Reino Unido	Sí	La misma agencia de Acceso a la Información se encarga de la Protección de datos	www.dataprotection.gov.uk
Bolivia	n.a.	No existe una Ley en la materia	
Bulgaria	No	Commission on Protection of Personal Data	http://privacy.gateway.bg/htmls/en/comission.htm
Grecia	No	Hellenic Data Protection Authority	http://www.dpa.gr/
Israel	No	Registrar of Databases	http://www.us-israel.org/jsource/Politics/justice.html
Perú	n.a.	Hay un anteproyecto de ley para protección de datos que contempla la creación de una agencia	
Chile	n.a.	Existe una Ley de Protección a la vida privada, pero no hay una agencia encargada. Las denuncias se presentan directamente ante autoridades judiciales.	
Corea del Sur	No	Data Protection Review Commission	http://cyberprivacy.or.kr/
Rumania	No	Romanian People's Advocate Institution	http://www.avp.ro/preznoue.html
Brasil	n.a.	Existen diversas disposiciones legales y el <i>habeas data</i> está incluido en la Constitución, pero no hay una agencia dedicada.	
India	n.a.	No existe una ley de protección de datos	
México	Sí	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	www.ifai.org.mx
Filipinas	No	El derecho a la protección de datos está incorporado en otras leyes.	
Tailandia	Sí	No hay una ley específica, pero la agencia de acceso a la información pública vigila los datos personales en poder del estado	www.oic.thaigov.go.th/

Elaborado por la DGERI con base en información de www.freedomhouse.org y www.privacyinternational.org

Como puede observarse, en la mayor parte de las democracias consolidadas las tareas de acceso a la información y la protección de datos son desempeñadas por agencias separadas. En el cuadro que se presenta, de los 48 países considerados solo en 4 de ellos el acceso a la información y la protección de datos son tareas realizadas por una sola agencia.

P. Avances y propuestas para una Ley de Archivos.

Uno de los obstáculos para la aplicación de la LFTAIPG es la falta de una cultura de sistematización y ordenamiento en los archivos documentales de las dependencias. Al momento de entrar en vigor la LFTAIPG, se encontraba en revisión en el Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal de Archivos. El IFAI considera que ésta ley es de gran importancia para garantizar de manera más efectiva y eficiente el acceso a la información pública.

Elaborado por la DGERI

Q. Comentarios metodológicos al estudio de LIMAC

La ONG “**Libertad de Información en México, A.C.**” (www.limac.org.mx) elaboró un Informe de “*Proyecto de Monitoreo de la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: Servicio de las Unidades de Enlace*” para documentar problemas de acceso en las Unidades de Enlace e identificar algunas causas de los problemas que se presentan. A continuación se presentan algunas observaciones metodológicas de dicha evaluación.

1. En la introducción se menciona que el LIMAC pretende realizar un monitoreo de las Unidades de Enlace en el que se pretende, por un lado, medir el servicio de las unidades de enlace; y, por otro lado, dar seguimiento y evaluar el procedimiento y resolución de las solicitudes de información. También se menciona que el primer corte solo incluye la medición del servicio de las Unidades de Enlace.

2. En el documento solo se incluye una evaluación del servicio directo de las Unidades de Enlace, es decir, el servicio que se lleva a cabo en las instalaciones de las Unidades de Enlace de las dependencias. **No se toma en cuenta el servicio de las Unidades de Enlace brindan ya sea telefónicamente o por vía electrónica.** La pregunta referente a la actitud del servidor público hacia el solicitante es además **subjetiva**.

3. Defectos sobre la selección de la muestra:

Se introduce un sesgo:

- a. Al incluir solamente las Unidades de Enlace ubicadas en el D.F.
- b. Al excluir a las dependencias que no contaban con Unidades de Enlace

Debido a que uno de los objetivos del estudio es evaluar el cumplimiento de la LFTAIPG, debería de incluirse un indicador en el que se muestre la proporción de dependencias que cuentan con Unidad de Enlace con respecto del total.

Al parecer **el criterio de selección de la muestra está sesgado** hacia las dependencias del gobierno que reciben una proporción del presupuesto relativamente alta, o bien, hacia las Secretarías de Estado, sobre todo a las que reciben más atención de la sociedad civil y los medios.

4. Errores en las referencias a la LFTAIPG:

a. El documento afirma “De acuerdo al artículo 4, fracción I de la LFTAIPG, los sujetos obligados deberán “proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos””. El Artículo 4, Fracción I de la Ley dice: “Son objetivos de esta Ley: Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos”. **Por tanto, la cita es inexacta.**

b. Se afirma que la LFTAIPG no establece claramente que se requiere de un acuse de recibo. Aunque esta afirmación es correcta, cabe destacar que el Artículo 6 del Reglamento de la LFTAIPG señala que, con relación a las solicitudes de información “...En todo caso se entregará, confirmará o remitirá al particular un acuse de recibo en el cual conste de manera fehaciente la fecha de presentación respectiva”.

c. Críticas en lo que se refiere a las categorías de evaluación del servicio:

1. En la pregunta 1a. que se refiere a pedir identificación en la Unidad de Enlace, habría que diferenciar entre la solicitud de la identificación para tener acceso a la dependencia, uso común en empresas y dependencias del gobierno, y el pedir identificación para acceder expresamente a la Unidad de Enlace. No se puede hacer nada para evitar la solicitud de identificación para entrar a una dependencia; además, la ley no prohíbe a las dependencias el hacerlo.
2. Con referencia a la pregunta 1b. uno podría cuestionarse si la ubicación de la Unidad de Enlace cerca de la entrada de una dependencia es un factor tan importante para medir el cumplimiento con la LFTAIPG. Esta ley señala claramente que las dependencias tienen la obligación de contar con una unidad de enlace en sus oficinas, sin especificar en qué parte de dichas oficinas deben ubicarse. Los espacios de las dependencias públicas son restringidos y, según se afirma en la LFTAIPG, las obligaciones de transparencia no deben significar gastos extras para las dependencias. Por lo tanto, la ubicación de la UE es irrelevante.
3. La pregunta referente a los folletos explicativos, no tiene relevancia en términos de la LFTAIPG ya que tampoco es un requerimiento legal.
4. Las preguntas referentes a la actitud del servidor público hacia el solicitante son subjetivas.
5. La pregunta sobre la forma de pago de la información requerida no sirve para evaluar la uniformidad en costos ya que estos dependen de los materiales utilizados para la reproducción que difícilmente son conocidos al momento de realizar la solicitud de información.

Elaborado por la DGERI

IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL Y EN LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

A. Unidades de Enlace

1

Las Unidades de Enlace son oficinas internas de las dependencias y entidades que están encargadas de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información. Estas oficinas auxilian a los usuarios en la elaboración de solicitudes y los orientan en caso de que deban dirigirse a otra dependencia o entidad para obtener la información que solicitan. Las Unidades de Enlace deben tener personal habilitado para recibir y dar trámite a las solicitudes, en las oficinas, delegaciones y representaciones de una dependencia o entidad.

Guía de Acceso a la información pública. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/nivel2/acceso.html>

B. Comités de Información

2

Los Comités de Información son oficinas internas de las dependencias y entidades que establecen los plazos y procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes de acceso. Estos Comités evalúan los criterios de clasificación de información pública, reservada o confidencial de las oficinas de las dependencias y entidades. Los Comités pueden confirmar, modificar o revocar las clasificaciones de la unidad administrativa. Están integrados por tres miembros que incluyen a un funcionario público nombrado por el titular de la dependencia o entidad, el jefe de la Unidad de Enlace y el contralor interno.

Guía de Acceso a la información pública. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/nivel2/acceso.html>

3

La LFTAIPG 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. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

LFTAIPG

4

Consecuentemente, la Ley obliga a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México y otras instancias públicas con autonomía como la UNAM, a establecer sus propios criterios y procedimientos para proporcionar el acceso a la información. Estos criterios y procedimientos pueden variar en cada institución. Sin embargo, en la práctica, el Poder Ejecutivo es el único que ha constituido un instituto (el IFAI) para velar por el cumplimiento de la LFTAIPG, como se muestra en el siguiente cuadro.

Guía de Acceso a la información pública. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/nivel2/acceso.html>

TRANSPARENCIA EN LOS PODERES DE LA UNIÓN Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS							
	APF	Suprema Corte de Justicia	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Banco de México	CNDH	UNAM
Instancia reguladora para hacer cumplir la LFTAIPG	IFAI	Tres ministros de la Suprema Corte de Justicia	Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información (integrado por un legislador de cada grupo parlamentario)	Mesa Directiva (integrada por 7 diputados)	1. Junta de Gobierno, 2. Gobernador 3. Contralor del Banco	Titular de la Primera Visitaduría	Abogado General de la UNAM
Relación de subordinación de la instancia reguladora al mismo sujeto obligado	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Tomado del Diario El Universal, 9 de junio del 2003

C. Obligaciones de transparencia de los sujetos obligados

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en la LFTAIPG, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

1. Su estructura orgánica;
2. Las facultades de cada unidad administrativa;
3. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
4. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
5. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
6. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
7. Los servicios que ofrecen;
8. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
9. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la

- Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
10. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
 11. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
 12. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
 13. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) El monto; c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
 14. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
 15. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
 16. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
 17. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. La información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.
 18. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

D. Principales resultados del Estudio de Campo realizado por la DGERI en las Unidades de Enlace de los Poderes Legislativo, Judicial y organismos autónomos (noviembre de 2003)

7

- Los reglamentos de acceso a la información de los otros sujetos obligados contemplan la mayoría de disposiciones de la LFTAIPG, con excepción del de la Auditoría Superior de la Federación. Las principales diferencias entre los reglamentos son: a) los requisitos de la solicitud de acceso a la información; b) la inclusión de la afirmativa ficta; c) la especificaciones de causales de procedencia del recurso de revisión, y d) la descripción

de los procedimientos para acceso y modificación de datos personales y los plazos para ello.

- Los organismos del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia, Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) exigen un documento de identificación oficial para tramitar la solicitud.
- En cinco de los doce reglamentos analizados no se especifica qué sucede en caso de que la Unidad de Enlace no responda una solicitud de información en el tiempo establecido.
- En el caso del IFE, para hacer efectiva la afirmativa ficta, se especifica en el reglamento que los interesados deben solicitar una constancia de que no recibieron respuesta o una copia de la solicitud.
- En ninguno de los reglamentos de los tres sujetos del Poder Legislativo se detalla el procedimiento para acceder o corregir datos personales, ni los plazos en los que se podrá satisfacer la petición del solicitante.
- El IFE es el organismo que tiene contemplados los plazos más cortos para otorgar información y efectuar modificaciones a los datos personales. También es la institución que contempla los plazos más cortos para responder una solicitud de información y entregar la misma.
- En la práctica, el único medio por el que se puede tener contacto con la UE de la Cámara de Diputados es un correo electrónico. En el IFE aún no se establece ningún formato para hacer las solicitudes, por lo que el interesado tiene que realizar un escrito libre para someter su solicitud. Finalmente, en el formato electrónico de la UNAM está como campo obligatorio la identificación oficial, sin que ello esté señalado en su reglamento.

Tercera Parte:

Acceso a la información y transparencia en las entidades federativas y en instituciones de interés público

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A. Leyes e iniciativas de Ley de Acceso a la Información en las entidades federativas

1

LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN APROBADAS E INICIATIVAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS (AGOSTO DE 2003)		
Estados con Ley Aprobada	Iniciativa en el Congreso Local	
Aguascalientes	Baja California	Quintana Roo
Colima	Baja California Sur	Sonora
Durango	Campeche ¹	Tabasco
Distrito Federal	Chiapas	Tamaulipas
Guanajuato	Chihuahua	Tlaxcala
Jalisco	Coahuila	Veracruz
Michoacán	Estado de México ²	Zacatecas
Morelos	Guerrero	
Nuevo León	Hidalgo	
Querétaro	Nayarit	
San Luis Potosí	Oaxaca	
Sinaloa	Puebla	

Elaborado por la DGERI con base en varias fuentes

¹ En Campeche hay una propuesta que presentó por una asociación civil, pero aún no se confirma si ya está formalmente en discusión en el Congreso.

² En el Estado de México hay varias iniciativas a discusión, destacando una del PRI en la que se contempla la instauración de una ley con un consejo ciudadano para vigilar su aplicación y sanciones económicas para los funcionarios que la incumplan y una de la fracción parlamentaria del PAN, cuyo contenido es muy similar a la LFTAIPG.

2

COMPARATIVO DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN ENTIDADES FEDERATIVAS			
Estados	Ley (siglas)	Órgano controlador	Protección de datos personales
Aguascalientes	LTIPEA	No	No
Colima	LTAIPEC	Institución	Sí
Distrito Federal	LTAIPDF	Institución	Sí
Durango	LAIPED	Institución	No
Guanajuato	LAIPEMG	Institución	Sí
Jalisco	LTIPEJ	No	No
Michoacán	LAIPEM	Institución	Sí
Morelos	LIPEPDP	Institución	Sí
Nuevo León	LAIPNL	Institución	No
Querétaro	LEAIGEQ	Institución	No
San Luis Potosí	LTAIPSLP	Institución	No
Sinaloa	LAIPES	Institución	Sí

Fuente: Libertad de Información México, A.C. www.limac.org.mx

B. Principales resultados del estudio de la DGERI sobre Leyes de Acceso a la Información en las entidades federativas

3

La DGERI llevó a cabo un estudio comparativo de las Leyes y Reglamentos de Acceso a la Información en las entidades federativas. A continuación se señalan las principales diferencias y semejanzas encontradas en las variables analizadas.

4

Requisitos para tramitar solicitud de acceso a la información: un primer rasgo general del procedimiento de acceso a la información pública en los estados es la exigencia de la identificación oficial del solicitante para tramitar la solicitud, con excepción de Guanajuato. En el Distrito Federal, se tiene que anexar copia de la identificación. Este requisito, podría inhibir a las personas a ejercer su derecho de acceder a información pública. Cabe resaltar que la LFTAIFPG no contempla esta exigencia.

5

Plazo de respuesta a la solicitud (notificación sobre la aceptación o negativa a entregar la información) y plazo de entrega de información: En todas de las leyes entidades federativas, con excepción de la del Distrito Federal, no se hace la distinción entre el plazo para notificar una respuesta positiva a la solicitud y el plazo para entregar la información solicitada. En la mayoría de las leyes se indica que las solicitudes de información “se resolverán”, “serán satisfechas”, “se atenderán” o “se contestarán” en determinado plazo, sin especificar si ello incluye en un solo acto la notificación de la respuesta y la entrega de la información. En Durango y Sinaloa sólo se especifica el plazo para informar cuando se trata de una respuesta negativa.

En el contexto de los términos antes referidos, los plazos se podrían interpretar como fecha de entrega de información. No obstante, lo anterior no se precisa. Por esta razón, para efectos del llenado del cuadro comparativo, en el rubro “plazo de respuesta a la solicitud” se anotó el plazo que las leyes señalaban para “satisfacer”, “atender” o “resolver” la solicitud, y en el rubro “plazo de entrega”, se anotó “no especifica”.

Si en la ley de Sinaloa “resolver” la solicitud de información se interpreta como entregar la información, este sería el estado en el que se puede acceder a la información pública en el menor tiempo posible: 5 días hábiles a partir de la entrega de la solicitud, sin considerar la prórroga. Querétaro es el estado en que una persona tendría que esperar más tiempo para que le sea entregada la información solicitada (30 días hábiles, prorrogables a otros 30).

Si la entidad encargada de atender las solicitudes de información no responde una solicitud, ¿qué sucede?: En la mayoría de las leyes revisadas (7 de 11), se establece que ante la falta de respuesta de la solicitud por parte de la entidad en el plazo establecido, ésta queda obligada a entregar la información en cierto plazo. Pero, en cuatro de esos siete casos, se especifica que la entrega de información queda supedita a que ésta no sea reservada ni confidencial.

En las leyes de Nuevo León y San Luis Potosí, se indica que la falta de respuesta se considera como un incumplimiento de la ley, por lo que el solicitante tiene el derecho a demandar que se le entregue la información solicitada ante las instancias correspondientes. En Jalisco, no se especifica qué sucede si hay falta de respuesta a la solicitud. Finalmente, en la ley del estado de Guanajuato, se señala que en tal supuesto, la solicitud se entenderá resuelta en sentido negativo.

Datos personales: En cinco de las once entidades federativas se hace referencia al procedimiento de acceso de datos personales. Sólo en Guanajuato y el Distrito Federal se especifican los plazos para entregar o modificar la información de datos personales.

Recursos para que el solicitante pueda objetar las decisiones de las autoridades sobre el acceso a la información: Siete de once leyes revisadas contemplan un sólo recurso para objetar las decisiones de la autoridad en materia de acceso a la información, además de la impugnación ante instancias judiciales. El recurso existente en esos siete casos se denomina “de revisión” en Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa; “de inconformidad” en el Distrito Federal, y “de reconsideración” en Nuevo León. En Colima, Guanajuato, Durango y Michoacán se contemplan dos recursos: “de inconformidad” y “de revisión”, además de la impugnación ante instancias judiciales. En Guanajuato este recurso no se especifica. En ningún estado, excepto en Nuevo León, existe la figura del recurso “de reconsideración”, que sí se contempla en la LFTAIPG. Sin embargo, el recurso de reconsideración que señala la LFTAIPG es equiparable al de revisión que se menciona en las leyes estatales que contemplan dos recursos.

II. TRANSPARENCIA EN PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS

1

La riqueza produce oportunidades de participación política desiguales. De aquí que el papel de dinero en la política es un tema de gran preocupación en la promoción de una democracia sostenible. Específicamente, el financiamiento de los partidos políticos ha generado una amplia discusión y controversia en las democracias occidentales. Los gastos en lo que incurren los partidos durante las campañas electorales plantea, por ejemplo, el problema del origen de los recursos, así como la influencia de las empresas e individuos que hacen aportaciones.

Nassmacher, K (2003), *Monitoring, control and enforcement of political finance regulation*.

2

De aquí la importancia de identificar cuáles son los elementos básicos para regular los sistemas de financiamiento de los partidos políticos. Uno de esos elementos es precisamente la transparencia. Las restricciones a las contribuciones y gastos de campaña (bandas o límites) son frecuentes, pero han mostrado ser ineficaces en la mayoría de las democracias occidentales. El acceso a la información y la provisión de reportes es la piedra angular para asegurar la transparencia de los fondos que obtienen los partidos, así mismo proveen la base para un monitoreo público. Sin embargo, el logro de la transparencia tiene costos y límites prácticos. El derecho de los votantes a conocer quién financia los partidos llevado al extremo, en términos de transparencia, implicaría que incluso el origen de la aportación más pequeña tendría que ser revelada, dando el nombre, dirección y ocupación del donante. Por lo tanto, un concepto más realista de transparencia tienen que buscar un balance óptimo. La provisión de información efectiva debe ser oportuna, precisa, disponible al público y comprensible.

Nassmacher, K (2003), *Monitoring, control and enforcement of political finance regulation*

3

En el caso de México, la transparencia no sólo es relevante a partir la premisa de que el financiamiento de la actividad política no debe afectar la igualdad de posibilidades de todos los ciudadanos de ser representados por los partidos políticos, sino porque los partidos políticos reciben recursos públicos. En consecuencia, los ciudadanos que contribuyen a través de sus impuestos al financiamiento de los partidos, tienen el derecho de conocer cómo se utilizan tales recursos.

4

Hasta fecha muy reciente la legislación sobre control financiero de las campañas electorales en América Latina era bastante permisiva. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política. Hay ahora una actitud distinta de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y rendición de cuentas. Por ello, las propuestas de reforma en materia de financiación política debieran incluir, entre otros, el objetivo de fortalecer la publicidad y transparencia tanto del origen como del uso del dinero.

Zovatto, D (2001), *La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada*.

Los efectos restrictivos en la libre elección de la regulación del financiamiento a partidos y campañas son enfatizados por aquellos que consideran el acto de aportar dinero a alguna causa política como una expresión de la libre elección. Dado que el dinero aumenta la capacidad de transmitir mensajes, también le permite a quien contienda por un puesto de elección popular influir en la nominación de otros candidatos y en la información que recibe el electorado.

¿Debe, entonces, transparentarse todo lo referente a aportaciones y gastos de partidos y candidatos? En efecto, reportar públicamente las aportaciones al financiamiento de los partidos es el método más recurrido para regular el financiamiento a partidos y campañas, y las medidas para mejorar tales informes se convierten continuamente en iniciativas de reforma. La popularidad de la transparencia (es decir, del conjunto de mecanismos mediante los cuales los partidos y candidatos dan a conocer públicamente el monto y manejo de sus recursos así como otra información relevante sobre su estructura y funcionamiento) como reforma sugiere que la importancia de cierta información para asegurar la libre elección es ampliamente reconocida.

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

Específicamente, los avances en la vertiente de transparencia revelan que el acto de reportar públicamente las aportaciones y los gastos de partidos y campañas es un mecanismo cada vez más común para fiscalizar el financiamiento a las campañas. Medidas para mejorar tales reportes son propuestas frecuentemente como reformas electorales. La tendencia a transparentar el financiamiento político sugiere que cada vez más personas reconocen la importancia de estar mejor informados al momento de ejercer su derecho de votar.

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

Con la transparencia los votantes saben quién ha contribuido directamente al financiamiento de un partido o de una campaña y, en algunos casos, intentarán inferir de los reportes publicados qué aportaciones se dirigen a apoyar a determinados candidatos. La transparencia permite que los ciudadanos tomen decisiones informadas acerca de los recursos y apoyos para candidatos y partidos. Además, la transparencia reduce también el impacto electoral de las grandes aportaciones al requerir que los partidos y candidatos divulguen públicamente información detallada acerca del origen y monto de donaciones y gastos, incluso de las contribuciones en especie.

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

Paralelamente a las ampliaciones y reformas que han experimentado las disposiciones jurídicas relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han establecido los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completo y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos. Actualmente, el proceso de fiscalización de los partidos políticos está a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE).

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

A partir del 17 de julio de 2002, el IFE abrió a escrutinio público la información sobre las finanzas de los partidos políticos. El 7 de mayo de ese mismo año una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial reconoció las atribuciones hacendarias del IFE en materia electoral, lo cual le ha permitido solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

Así pues, en México los partidos y candidatos deben presentar periódicamente informes públicos de gastos detallados que puedan auditarse, incluso de gastos en especie, y todos los fondos deben canalizarse a través de cuentas bancarias identificadas, administradas por individuos identificables a lo que se pueda hacer responsables de ilícitos. Asimismo, debe requerirse a los medios de comunicación que divulguen las tarifas publicitarias estándares, que reporten descuentos como donaciones políticas, y que mantengan tarifas publicitarias que no excedan las tarifas comerciales generalmente utilizadas.

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

A medida que la competencia electoral crezca, aumentará la probabilidad de que políticos y candidatos denuncien la corrupción de políticos y candidatos de partidos alternativos. Históricamente, las medidas contra la corrupción y a favor de la transparencia y la rendición de cuentas han sido una consecuencia de la lucha política en aquellas naciones que han logrado establecer una efectiva división de poderes y un sistema de partidos sólido.

Guerrero, Eduardo (2003), *Dinero y democracia: Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales*.

Cuarta Parte:
Discursos y presentaciones

I. PROPUESTAS PARA DISCURSOS

Esta sección ofrece propuestas para discursos con base en el contenido de las fichas de la Marco Teórico Metodológico. La nomenclatura para seguir la secuencia de las fichas se presenta entre corchetes y hace referencia a la sección de la carpeta, subsección (en numeral romano) y ficha específica de dónde se obtuvo la información para escribir el discurso (en numeral arábigo).

A. Propuesta de discurso sobre la LFTAIPG

Este discurso se basa en varias fichas de la Marco Teórico Metodológico así como en algunos artículos de la LFTAIPG en la siguiente secuencia: [\[2da Parte, I:2; I:3\]](#), [\[1ª Parte, I:4\]](#), [\[1ª Parte, I:17, II:15\]](#), [\[2ª parte, I:3\]](#), [\[1ª parte, I:39\]](#), [\[2ª parte, I:13\]](#), [\[2da Parte II:1, II:2, II:3\]](#), [\[2ª parte, II:3\]](#), [\[2ª parte, I:7\]](#), [\[2da Parte I: 4\]](#) [\[2da Parte I: 6\]](#). [\[2da Parte I: 1\]](#).

Dos componentes esenciales en los que se fundamenta cualquier gobierno democrático son la rendición de cuentas y el acceso a la información. James Madison, uno de los fundadores de la democracia estadounidense sostuvo que: "Un gobierno popular sin información popular o sin los medios de adquirirla, no es sino el prólogo de una farsa o una tragedia o, tal vez, de ambas a la vez".

La transparencia y el acceso a la información contribuyen a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e inciden directamente en mejorar la calidad de la democracia. Este proceso implica una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio. Adicionalmente, la obligación de transparentar la gestión pública abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, pues le permite a la ciudadanía participar en los asuntos públicos al realizar un escrutinio crítico sobre el ejercicio gubernamental [\[2da Parte, I:2; I:3\]](#).

La rendición de cuentas política se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación. Estos derechos permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa; asimismo, promueven la participación en el cambio político. En el ámbito político, la falta de información acerca de las políticas gubernamentales que se discuten reduce la credibilidad del gobierno y disminuye el valor del derecho de expresión. En ausencia de información acerca de las decisiones del gobierno y de las implicaciones de éstas, el ímpetu de la libertad de asociación también queda limitado. [\[1ª Parte, I:4\]](#)

La promoción del derecho de acceso a la información está presente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde 1977 el artículo sexto constitucional garantiza el derecho a la información, sin embargo, la ausencia de reglamentaciones complementarias impedía potenciar esa prerrogativa. En efecto, los artículos 6º y 8º de nuestra Carta Magna consagran como garantías individuales el derecho de petición y el de información. Éste último faculta a todo individuo a dirigirse de manera respetuosa a la autoridad y hacer consultas relativas a las actividades gubernamentales. [\[1ª Parte, I:17, II:15\]](#)

El acceso a la información es una de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Es preciso reconocer, sin embargo, que ante la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información había quedado como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a su buena voluntad y a la disponibilidad física de la información. El derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, permitirá a México avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán de rendir cuentas a los ciudadanos. [\[2ª parte, I:3\]](#)

La LFTAIPG parte del principio de publicidad que establece que la información gubernamental es pública y la clasificación de la misma se justifica estrictamente por excepción. Las personas que solicitan estos documentos no necesitan dar ninguna razón de por qué los quieren o explicar qué uso les darán. [\[1ª parte, I:39\]](#)

La LFTAIPG es, pues, una poderosa herramienta para la transparencia y, en este sentido, se ha constituido en un referente internacional. Más allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información que posee y genere el gobierno, la Ley dispone un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad debe observar para su cumplimiento. [\[2ª parte, I:13\]](#)

Por otro lado, esta ley ha llenado un vacío institucional pues contempla la creación de una institución autónoma dotada con la capacidad de hacer cumplir la LFTAIPG. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene, entre otras misiones, garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del poder ejecutivo federal [\[2da Parte II:1, II:2, II:3\]](#).

Para implementar la ley al nivel nacional, la LFTAIPG estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información. El IFAI desempeña un papel crítico en este proceso porque es la instancia encargada de vigilar el proceso de acceso a la información en todos sus aspectos. [\[2ª parte, II:3\]](#)

En las **entidades**, el Instituto ayudará a establecer criterios para la reserva, proporcionará capacitación y apoyo técnico sobre la forma de publicar información abierta y responder a solicitudes, creará directivos para el manejo de datos personales, avisará a las contralorías internas en casos de supuesta infracción de la Ley y recibirá informes de éstas. Para los **solicitantes**, el Instituto orientará a los particulares sobre la forma de buscar información y hacer solicitudes, además de recibir sus recursos de revisión. Finalmente, estará encargado

de educar tanto a los particulares como a los servidores públicos sobre la nueva garantía, preparar una guía de acceso a la información federal y producir un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno (LFTAIPG, Art. 37).

La LFTAIPG es una legislación valiosa, bien concebida, bien articulada, e inequívoca en sus esfuerzos por garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información en posesión del gobierno. Define toda la información del gobierno como pública (Artículo 2), e instruye a todas las dependencias y entidades del gobierno a favorecer el “principio de la publicidad” (Artículo 6) por encima de la reserva. Obliga a las entidades a publicar de manera rutinaria y asequible toda la información que se refiera a sus funciones diarias, presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos, y celebración de contratos y concesiones (Artículo 7). Les concede a los particulares el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública por medio de procedimientos sencillos y expeditos (Artículo 40). Asimismo otorga a cualquier persona el derecho de recurrir en contra de la decisión de una entidad de denegar la información (Artículo 49), y el derecho de llevar la entidad a juicio ante tribunales si el recurso de revisión interpuesto es rechazado.

Los objetivos más amplios de la LFTAIPG se plantean en el Artículo Cuarto. Entre ellos están: “Transparentar la gestión pública,” “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno, y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho” (LFTAIPG, art. 4).

La LFTAIPG contiene algunas innovaciones significativas, sin equivalente en otras legislaciones, como la estadounidense o británica. Por ejemplo, después de enumerar las excepciones en el artículo 14, el texto declara que *“No podrá invocarse el carácter de información reservada cuando esta tenga que ver con la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”*

La revolución electrónica ha afectado el acceso a la información. Encierra la promesa de que el gobierno puede convertirse en un diseminador de información, reivindicando así los valores que ahora apoyan las provisiones de gobierno abierto. La LFTAIPG, inmersa en esa corriente, obliga la publicación de información relevante en posesión de las entidades gubernamentales a través de medios de comunicación como la Internet. Además, la modernización tecnológica que tendrá que acompañar la implementación de la LFTAIPG implicará nuevas oportunidades comerciales para las empresas de tecnologías de información (sitios web, bases de datos, software, etc.). El mercado de servicios al gobierno en estas áreas es potencialmente muy grande. [\[2ª parte, l:7\]](#)

La LFTAIPG es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. Nuestro país necesita que se establezcan instituciones efectivas para reducir la incidencia de corrupción política y administrativa. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento de un sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores. [\[2da Parte I: 4\]](#)

La LFTAIPG incrementará la confianza pública en las instituciones, pues permitirá al ciudadano conocer y evaluar las políticas públicas. Este conocimiento tiene el potencial para alimentar el debate público de manera más objetiva, permitiendo a los actores políticos elevar la calidad de sus deliberaciones sobre las decisiones del gobierno [\[2da Parte I: 6\]](#).

En conclusión, el derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la LFTAIPG e implementado por el IFAI, permitirá a México avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán de rendir cuentas a los ciudadanos. Con la expedición de la LFTAIPG y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y, desde luego, una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad [\[2da Parte I: 1\]](#).

B. Discurso sobre el IFAI

Discurso elaborado con base en las fichas adscritas a la Marco Teórico Metodológico así como diversos artículos de la LFTAIPG: [\[2 Parte I:1\]](#), [\[1ra Parte III:14\]](#), [\[2da Parte I: 2\]](#), [\[2ª parte II:1\]](#), [\[2da Parte III:7\]](#) [\[2da Parte III: 7\]](#), [\[2 da Parte II: 7\]](#), [\[2da Parte III:12\]](#), [\[2da Parte II: 3\]](#), [\[2da Parte I:6\]](#), [\[2da Parte II: 5\]](#), [\[2da Parte II: 7\]](#), [\[2da Parte II: 8\]](#) y [\[2da Parte I: 3\]](#).

Desde mediados de la década de los años noventa diversos gobiernos alrededor del mundo han emprendido acciones destinadas a incrementar la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Actualmente, más de 40 países han elaborado leyes comprehensivas que facilitan el acceso de la ciudadanía a la información en posesión del gobierno mientras que otros 30 países están en el proceso de elaboración, discusión y negociación de la legislación

México no ha estado fuera de esa tendencia. En el mes de junio de 2002, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal, aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión. El objetivo primordial de la LFTAIPG es permitir el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás órganos federales. Con la expedición de la LFTAIPG México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y, ha avanzado hacia una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad [\[2 Parte I:1\]](#).

La sola existencia de una legislación de ésta índole, sin embargo, no garantiza la ejecución efectiva del derecho ciudadano de acceder a la información. En algunos países (por ejemplo, Gran Bretaña) la legislación no provee mecanismos que refuercen el acceso a la información; otros gobiernos crean obstáculos o aprovechan vacíos legales para resistirse a difundir la información que esta en su poder. Por estas razones y para avanzar exitosamente en la ejecución del derecho a acceder a la información, algunas legislaciones prevén la creación de entidades autónomas encargadas de vigilar la observancia de la ley [\[1ra Parte III:14\]](#).

La LFTAIPG contempla, en su artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual comenzó a operar oficialmente en junio de 2003. El IFAI está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG, para el caso del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, resuelve las negativas a las solicitudes de acceso a la información y protege los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El IFAI promueve, pues, una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, por medio de la protección de sus datos personales [\[2da Parte I: 2\]](#).

Cabe señalar que el IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, elementos indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública. El IFAI tiene funciones específicas que garantizan, tanto la consecución de sus misiones, como la salvaguarda de su autonomía [\[2ª parte II:1\]](#).

La LFTAIPG faculta al IFAI para conocer sin restricciones toda la información que posea una dependencia gubernamental, sin importar si para ésta dependencia se trata de información confidencial o reservada. Esto implica una gran responsabilidad para el IFAI y refleja la confianza que la sociedad ha depositado en éste [\[2da Parte III: 7\]](#).

Cualquier cuestionamiento sobre esta facultad debe tener en cuenta que, sin esta atribución cuasi-jurisdiccional otorgada por ley, el Instituto no podría hacer valer la LFTAIPG, y por lo tanto sería incapaz de garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Esto ocurriría porque cualquier dependencia podría discrecionalmente reservar la

información en su poder y convertirse en juez y parte de los recursos de revisión [\[2da Parte III: 7\]](#).

De acuerdo con la LFTAIPG, el IFAI es el organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para asegurar el cumplimiento de esa misión, el IFAI está dotado para ejecutar funciones de resolución y regulación; de vigilancia y coordinación; de promoción; y, de operación y administración [\[2 da Parte II: 7\]](#).

El IFAI tiene, pues, la facultad de convertirse en la instancia encargada de establecer sistemas de coordinación y cooperación para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal puedan hacer públicas las resoluciones, criterios, solicitudes y cualquier otra información en posesión del gobierno que no afecte la seguridad nacional, la seguridad pública, la conducción de la política exterior, la estabilidad económica y financiera del país o que ponga en riesgo la seguridad, la vida o la salud de los individuos [LFTAIPG Art. 37] [\[2da Parte III:12\]](#).

La LFTAIPG garantiza el derecho que tiene cualquier persona de acceder a la información en posesión de cualquier agencia pública federal para lo cual se creó al IFAI, el cual está encargado de resolver recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier dependencia o entidad, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República. En la interpretación de la Ley, el IFAI favorece el principio de publicidad de la información gubernamental. [\[2da Parte II: 3\]](#)

La implementación de la LFTAIPG por medio del IFAI contribuye a incrementar la confianza pública en las instituciones, pues permite que los ciudadanos conozcan y evalúen las políticas públicas. Este conocimiento crea condiciones para que el debate público sea más objetivo y analítico, permitiendo a los actores políticos elevar la calidad de sus deliberaciones

sobre las decisiones del gobierno. Asimismo, constituye un elemento imprescindible para activar los mecanismos de rendición de cuentas institucionales [\[2da Parte I:6\]](#).

Sin duda, un Estado más transparente será por consecuencia más eficiente. Esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la economía en su conjunto. Lo anterior se explica al considerar que los costos que representa la corrupción para nuestra economía ascienden a varios puntos porcentuales del PIB. Al reducirse la corrupción, estos recursos se podrían canalizar a actividades productivas y sociales [\[2da Parte I:5\]](#).

En el ámbito económico, la modernización tecnológica que tendrá que acompañar la implementación de la LFTAIPG implicará nuevas oportunidades comerciales para las empresas de tecnologías de información (sitios web, bases de datos, software, etc.). El mercado de servicios al gobierno en estas áreas es potencialmente muy grande. Asimismo, puede crear nuevas oportunidades comerciales para las empresas intermediarias de información. Existen oportunidades para empresas de recopilación y procesamiento de información pública que maneja el gobierno. La ejecución de las disposiciones de la LFTAIPG por medio de IFAI coadyuvará en la generación de mejores condiciones de inversión y de negocios. Las empresas y los particulares tendrán un mejor conocimiento de sus obligaciones ante el Estado, lo cual mejorará el cumplimiento de las regulaciones [\[2da Parte I: 7\]](#) y [\[2da. Parte I: 8\]](#).

En el ámbito político y dentro de un proceso de democratización, al garantizar el derecho de acceso a la información el IFAI auspicia el proceso de consolidación democrática en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán rendir cuentas a los ciudadanos. El acceso a la información es una de las más tareas importantes de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Así pues, el

IFAI participa en la construcción y refuerzo de la rendición de cuentas, incide en la eficiencia administrativa y crea condiciones aptas para que los ciudadanos supervisen el ámbito gubernamental [\[2da Parte I: 3\]](#).

II. PRESENTACIÓN SOBRE EL IFAI (EN POWER POINT)

Panorama General del Acceso a la Información Pública

1

Introducción

La **democracia** requiere una sociedad **participativa** que conozca y evalúe el desempeño del gobierno y los **servidores públicos**

De aquí deriva la importancia del **derecho ciudadano** de acceso a la información del gobierno

2

El derecho de acceso a la información pública

Artículo 6o. Constitucional:
Derecho a la Información
(que genera o posee el Gobierno)

Artículo 8o. Constitucional:
Derecho de Petición
(información contenida en documentos oficiales)

↓ ↓

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)

3

Introducción

La **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** es el instrumento legal que hace **efectivo** este derecho ciudadano

4

Introducción

El objetivo primordial de la Ley Federal de Transparencia es garantizar que los ciudadanos **puedan solicitar y acceder a documentos que posee el gobierno**

5

El IFAI: una nueva institución

La LFTAIPG ordena la creación del **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**

6

El IFAI: una nueva institución

El IFAI tiene un doble mandato:

1. Garantizar la eficacia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales
2. Promover la formación de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad

7

Características del IFAI

- El IFAI es un **organismo descentralizado** de la administración pública federal.
- Tiene **control presupuestario indirecto** y no pertenece a ninguna Secretaría de Estado.
- Cuenta con **autonomía operativa y presupuestaria**.
- Tiene **autonomía de decisión**, lo que garantiza independencia en sus resoluciones

8

Características del IFAI

La máxima autoridad del IFAI es el Pleno, que está constituido por 5 Comisionados

9

El Procedimiento de Acceso a la Información:

1. Personalmente ante las "Unidades de Enlace"
2. Por correo o mensajería en formato libre
3. Via Internet mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) administrado por el IFAI

10

El Procedimiento de Acceso a la Información

A la fecha, la manera más utilizada para solicitar información al Gobierno Federal es por medio del Sistema de Solicitudes de Información (SISI)

www.ifai.org.mx
www.informacionpublica.gob.mx



11



12

El Procedimiento de Acceso a la Información

El SISI es una innovación a nivel internacional: pocos países cuentan con un medio tan accesible para solicitar información al gobierno

Canadá, Alemania y Gran Bretaña están interesados en adoptar sistemas de acceso a la información similares.



13

El Procedimiento de Acceso a la Información

De junio a la fecha se han presentado **18,076** solicitudes de acceso a la información

93% se han efectuado por medio del SISI.



Método	Porcentaje
SISI	93%
Solicitudes Manuales	7%

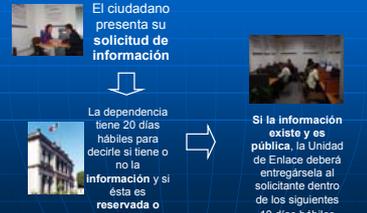
14

El Procedimiento de Acceso a la Información

El ciudadano presenta su solicitud de información

La dependencia tiene 20 días hábiles para decirle si tiene o no la información y si ésta es reservada o confidencial

Si la información existe y es pública, la Unidad de Enlace deberá entregársela al solicitante dentro de los siguientes 10 días hábiles



15

Las Obligaciones de Transparencia

La LFTAIPG señala que las dependencias del Ejecutivo Federal deben reportar en sus páginas de Internet información precisa sobre:

- Estructura Orgánica
- Directorio de funcionarios
- Remuneración mensual por puesto

...entre otra información de interés público



16

La información del gobierno es reservada cuando su difusión pueda:

1. Poner en peligro la Seguridad y/o Defensa Nacional
2. Afectar las relaciones y negociaciones internacionales
3. Dañar la estabilidad económica o financiera
4. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona
5. Perjudicar las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes



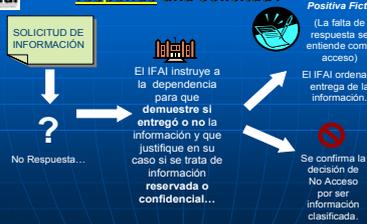
17

¿Qué pasa si la dependencia no responde una solicitud?

Positiva Ficta (La falta de respuesta se entiende como acceso)

El IFAI instruye a la dependencia para que demuestre si entregó o no la información y que justifique en su caso si se trata de información reservada o confidencial...

No Respuesta... Se confirma la decisión de No Acceso por ser información clasificada.



18

¿ Qué pasa si el gobierno niega el acceso a la información?

El ciudadano puede interponer una **queja** (es decir, un **"recurso"**) ante el IFAI, el cual tiene la **autoridad legal** para determinar si el gobierno **debe o no** entregar la información al solicitante



19

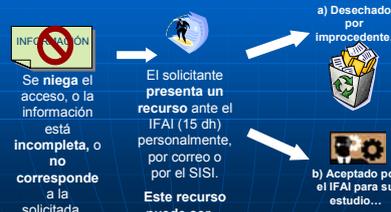
El Recurso de Revisión (1)

Se **niega** el acceso, o la información está **incompleta**, o **no** corresponde a la solicitada...

El solicitante **presenta un recurso** ante el IFAI (15 dh) personalmente, por correo o por el SISL. Este recurso puede ser...

a) Deschacado por improcedente.

b) Aceptado por el IFAI para su estudio...



20

El Recurso de Revisión (2)

El solicitante y la dependencia presentan sus argumentos ante el Comisionado Ponente del IFAI...

El Comisionado analiza el caso (30 dh) y envía un Proyecto de Resolución al Pleno...

El Pleno del IFAI emite una resolución sobre el recurso. (20 dh)



21

Tipos de resoluciones a los recursos:

a) CONFIRMACIÓN de la decisión original de la dependencia

b) MODIFICACIÓN de la decisión original de la dependencia

c) REVOCACIÓN de la decisión original de la dependencia

d) SOBRESERIMIENTO Y DESECHAMIENTO



22

Capacidades legales del IFAI

Las resoluciones del IFAI son definitivas y las dependencias están obligadas a acatarlas

Si un funcionario no cumple con la LFTAIPG enfrentaría sanciones administrativas

El IFAI tiene la capacidad de solicitar a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal cualquier información clasificada o reservada para analizar si debe hacerse pública o no.

Los particulares pueden impugnar una decisión del IFAI únicamente ante el Poder Judicial de la Federación



23

Estadísticas sobre recursos

Al 23 de octubre de 2003 se han presentado 421 recursos ante el IFAI



24

Las 10 dependencias con más solicitudes de acceso a la información

Dependencia / Entidad	No. de solicitudes	% de Solicitudes atendidas
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO	1288	86
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	921	83
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	780	63
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	576	81
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	563	76
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	555	84
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	547	77
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	502	80
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	430	82
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	404	86

25

Estadísticas sobre recursos (desglose al 30 de septiembre)

Recursos interpuestos ante el IFAI	Total	Porcentaje
Proyectos votados	116	38.2
Ampliación de plazo	18	5.9
Proyectos resueltos	98	32.2
Proyectos por resolver	188	61.8

26

 **Estadísticas sobre recursos
(al 30 de septiembre)**

Acceso a la información decretado por el IFAI

	Total de resoluciones	Porcentaje
Acceso	53	85.5
No Acceso	9	14.5

27

 **¿Qué beneficios nos trae contar con la LFTAIPG y el IFAI?**

Consolidar un gobierno más democrático en el que los servidores públicos rinden cuentas a los ciudadanos.



La LFTAIPG transparenta la gestión pública y es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción.



28

 **¿Qué beneficios nos trae contar con la LFTAIPG y el IFAI?**

La LFTAIPG crea nuevas oportunidades comerciales para empresas intermediarias de información



La información reduce las barreras de entrada a los mercados y promueve la competencia. Las empresas y los particulares tendrán un mejor conocimiento de sus obligaciones ante el Estado, lo cual mejorará el cumplimiento de las regulaciones.



29



Gracias por su atención

30

Quinta parte:
Bibliografía comentada

I. BIBLIOGRAFÍA SOBRE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Alderman, Ellen y Carolina Kennedy (1997) **The Right to Privacy**, New York, Vintage Books.

El objetivo de este libro es “explorar por qué los ciudadanos estadounidenses defienden tan vehementemente el derecho a la privacidad y qué es lo que el sistema legal provee para su defensa siendo que ese derecho no está mencionado en el Acta Constitutiva”. La hipótesis que presentan resulta paradójica: los estadounidenses tienen menos privacidad ahora en comparación con la que tenían antes. Alderman y Kennedy proponen seis categorías para el estudio del derecho a la privacidad: Privacidad vs. Reforzamiento legal, Privacidad y personalidad, Privacidad contra la prensa, Privacidad contra el voyeurismo, Privacidad laboral y Privacidad y diseminación de información. Esta obra se sustenta en estudios de caso sobre “individuos que han sufrido invasiones a su privacidad”. Las autoras destacan la constante tensión entre la imposición de la ley y la privacidad y la individualidad: si bien los derechos se deben ejercer siempre y cuando no afecten a terceros, ciertas disposiciones legales limitan las decisiones y la privacidad individuales (la eutanasia, la contracepción, el aborto, etc.). Arguyen, pues, que el derecho a la privacidad está inmerso en debates ajenos al derecho que intentan avanzar intereses particulares y extralegales. Asimismo, Alderman y Kennedy enfatizan el papel que desempeñan los medios en la privacidad de los individuos y proponen que “cuando los medios concentran sus fuerzas para desenmascarar casos de corrupción gubernamental son el guardián del Estado; sin embargo, cuando entran en la esfera privada se convierten en animales peligrosos y depredadores”.

Arteaga Cano, Armando (2003), **La fiscalización superior en México: una aproximación al desarrollo reciente del control externo federal**. Tesis de Licenciatura. México: El Colegio de México.

Esta tesis analiza el funcionamiento y contexto en el que se ha desenvuelto la institución encargada de la fiscalización superior en el ámbito federal en México: de 1917 al año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y de 2000 a la fecha la Auditoría Superior de la Federación. El autor utiliza además un método comparativo para puntualizar rasgos importantes de las experiencias de otros países en materia de fiscalización externa.

Behn, Robert D. (2001), **Rethinking democratic accountability**, Washington: Brookings Institution Press.

¿Qué significa realmente “rendición de cuentas” en el sector público? Behn explica que para el funcionario público estadounidense promedio, rendición de cuentas significa que, “si haces las cosas bien, nada ocurrirá; pero si cometes un error, se desatará el infierno.” Esto se debe a la excesiva atención del sistema actual de rendición de cuentas en los aspectos financieros (uso y manejo honesto de los recursos públicos) y políticos (uso adecuado del poder y la influencia derivados de un cargo público) en detrimento de la “rendición de cuentas sobre el desempeño”. Este último concepto es fundamental, pues en realidad los ciudadanos se ven afectados más directamente en sus vidas cotidianas por las decisiones y políticas públicas diseñadas por funcionarios más preocupados por evitar cometer errores (con sus consecuentes castigos del sistema de rendición de cuentas) que por innovar y mejorar la calidad de las políticas existentes. El sistema actual de rendición de cuentas, argumenta Behn, debe evolucionar para crear instituciones cooperativas que promuevan la rendición de cuentas por resultados que incrementen la capacidad del gobierno, permitiendo a las agencias públicas alcanzar las metas para las que fueron creadas.

Bruce Bimber, (2003) Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power, Cambridge University Press.

Bimber parte del principio de que cualquier democracia requiere de una sociedad civil bien informada y participativa; las revoluciones tecnológicas, de acuerdo con el autor, inciden en la promoción de valores democráticos tales como el acceso a la información, la inclusión y la deliberación. Los estadounidenses han creído por mucho tiempo que la tecnología siempre es benéfica para la democracia. Este libro sugiere que dicho optimismo no está bien fundamentado. Partidario de las teorías del capital social y cívico, Bimber critica que el internet está fomentando la creación de ciudadanos aislados de la comunidad en detrimento de la democracia. El internet, a diferencia de los periódicos no señala “puntos focales” sobre los problemas políticos, económicos o sociales y, en este sentido, no fomenta el sentimiento de pertinencia comunitario.

Bimber argumenta que el internet representa la cuarta mayor revolución tecnológica en la historia estadounidense: la primera tuvo lugar en los años 1820 y consistió en la publicación de periódicos; la segunda estuvo catalizada por la revolución industrial y el desarrollo de la comunicación remota por medio de radios; la tercera, ocurrió con el desarrollo de la televisión. Los estadounidenses forjaron grandes expectativas en la radio y en la televisión como vehículos promotores de la cultura, pero ambos terminaron siendo productos orientados al entretenimiento masivo: si bien no promueven la cultura, auspician la pertenencia a la comunidad local y nacional. El internet, concluye a manera de predicción Bimber, no necesariamente mejorará la democracia pero si afectará la forma en que se hace la política.

Brin, David (1999) The Transparent Society. Will Technology Force us to Choose Between Privacy and Freedom?, New York: Perseus Publishing.

Brin parte de la premisa de que la “observación pública” de las actividades individuales y ordinarias es cada vez mayor e inevitable: “muchas de nuestras transacciones son observadas por terceras partes, extraños pueden acceder a la información que guardamos en nuestros equipos de cómputo” e incluso hay desconocidos que saben nuestro domicilio, ocupación, teléfono y estado civil. Esa invasión a la intimidad no sólo está motivada por la curiosidad o los intereses comerciales sino también procede de los gobiernos o entidades que justifican sus acciones en los conceptos de seguridad nacional o pública. En este contexto, el factor determinante del acceso a la información y la salvaguarda de los datos personales radica en que la capacidad de vigilancia y monitoreo esté distribuida también entre la ciudadanía y que no sea un monopolio de las autoridades, “en este escenario, nadie debe temer ser observado pues todos tienen la posibilidad de vigilar a los demás”.

Para destacar las bondades de un sistema de vigilancia circular, Brin toma como ejemplo las cámaras de video instaladas en las calles: “Si éstas se constituyeran en un recurso público, podríamos verificar que no haya merodeadores en las esquinas, que nuestros hijos jueguen tranquilamente en las calles, pero también podríamos prevenir abusos de autoridad de la policía”. El autor señala que el acceso indebido a los datos personales no sólo representa la violación de derechos fundamentales, sino socava el principio fundacional de la sociedad civil: la rendición de cuentas. Sugiere que la apertura es preferible a la cultura del secreto pero aboga por una sociedad en la que todos (no únicamente el aparato gubernamental o las grandes compañías comerciales) puedan establecer mecanismos de supervisión circulares. La mayor amenaza para una sociedad es que sólo un puñado tenga acceso a las tecnologías de vigilancia.

Carrillo, Manuel, *et.al* (2003), **Dinero y contienda político-electoral**, México: Fondo de Cultura Económica.

Esta obra estudia el problema de cómo mantener la independencia partidaria respecto de los intereses particulares como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez con mayores sumas de dinero. Esta situación surge por el restablecimiento de la democracia y la rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político en varios países, cambios que llevaron a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política. Esta situación genera la necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente y la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas. El libro presenta un análisis comparado de las principales características, tanto formales como reales, de los sistemas de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales principalmente en los continentes europeo y americano. Por medio de estudios comparativos, se analiza el papel del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral y en los procesos de democratización. Todo esto enfocado a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos frente a la sociedad.

Del Castillo, Arturo (2003), **Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas**, México: Auditoría Superior de la Federación.

El autor presenta un estudio sobre los problemas centrales que enfrentan las técnicas de medición de la corrupción, un fenómeno ampliamente observado pero difícilmente asequible en términos cuantitativos. Explica además la diferencia entre los conceptos de "índice" e "indicador" así como la metodología comúnmente aplicada para su diseño. El autor hace una reseña muy completa de los principales intentos por medir la transparencia y la corrupción tanto en el ámbito académico como en el sector privado. Del Castillo argumenta que la medición de la corrupción es una condición necesaria para mejorar las políticas diseñadas para combatirla y así fortalecer la rendición de cuentas y las instituciones democráticas.

Dutton, William (2001) **Society in the Line: Information Politics in the Digital Age**, New York: Oxford University Press.

Esta obra constituye un intento de síntesis de los hallazgos hechos en las ciencias sociales sobre los procesos técnicos y sociales que dan forma al "tele-acceso" (*tele-access*). Este término, lo define Dutton como la forma en que las ICT's —tecnologías de la información y telecomunicación— influyen el acceso a la información, el conocimiento de datos personales y la provisión de bienes y servicios. El autor intenta construir una teoría sobre el papel que las ICT's desempeñan en el cambio social y en la selección de políticas públicas. De acuerdo con Dutton, hay varias formas en las cuales el tele-acceso afecta lo que la gente sabe, comunica y consume. El autor clasifica los efectos de aquel según afecte el flujo de información, la intimidad de las personas, la provisión de bienes públicos y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, no se trata de eventos aislados, sino de "juegos simultáneos" que tienen lugar en los ámbitos político, económico, social y organizacional y en conjunto promueven cambios institucionales que alteran las condiciones sociales. Dutton sugiere que la evolución de las tecnologías de la información y telecomunicación constituye un caso de estudio en la historia económica. Asimismo, los estudios comparativos en esta materia permiten comprender porque en ciertas sociedades la regulación y el acceso a la información y la protección de la vida privada son puntos medulares en las estrategias gubernamentales. La conjunción de los antecedentes políticos con la evolución tecnológica "constituye un paso importante para aumentar el entendimiento de porqué las ICT's no son un patrón predeterminado, sino que corresponde a los estadios de desarrollo político".

Fesler, James y D. Kettl (1991), **The Politics of the Administrative Process**, Nueva Jersey: Chatham House.

Bajo la premisa “la administración pública es política: es la administración de los asuntos gubernamentales”, Fesler y Kettl analizan el entramado de relaciones de la burocracia con los demás órganos de gobierno; si bien se trata de relaciones simbióticas, no se trata de relaciones necesariamente armónicas pues “los conflictos políticos forman parte del núcleo de la administración del Estado”. Los autores proponen analizar la burocracia a partir del medio específico y propio del cual se vale: el imperio de la ley. En efecto, la burocracia es uno de los pilares que sustentan al Estado: la burocracia ejecuta las disposiciones del imperio de la ley y el imperio de la ley requiere de un ejercicio burocrático. Esa premisa básica y simple, sin embargo, se vuelve más problemática en la medida en que aumentan los ámbitos de acción y la capacidad funcional de la burocracia. Y así ocurre porque un incremento en las competencias de la burocracia puede inducir un aumento en las regulaciones y *red tape* del cuadro administrativo. En este sentido, la excesiva burocratización del Estado puede propiciar la falta de transparencia en el comportamiento de los funcionarios. Para promover la cooperación horizontal, vertical e interinstitucional, el cuadro administrativo debe entonces crear vías de comunicación confiables y transparentes, tanto del proceso de toma de decisiones como de su ejecución. Asimismo, el gobierno debe promover mecanismos de supervisión y rendición de cuentas circulares —para evitar la existencia de auditores no auditados— en todos los niveles de gobierno.

Finkelstein, Neal (2000), **Transparency in Public Policy. Great Britain and United States**. Macmillan Press.

Esta es una compilación comparativa de artículos sobre políticas públicas que son de interés para muchos ciudadanos: salud, educación, control de armas, el medio ambiente y los mecanismos de presupuesto. El rasgo común de todos los análisis es la cuestión de la transparencia en estas políticas públicas. El libro busca analizar y describir aspectos de la transparencia utilizando un enfoque comparativo: cada autor discute su área de especialización contrastando las estructuras que dan forma a cada política en Gran Bretaña y los Estados Unidos. En muchos casos, los autores señalan la relación compleja entre principios de mercado y transparencia. La conexión más natural tiene que ver con el acceso a la información, y la interpretación de dicha información por parte de los consumidores.

Gutmann, Amy y Dennis Thompson (1996), **Democracy and Disagreement**, Cambridge: Harvard University Press.

Los autores presentan argumentos a favor de la “democracia deliberativa” que es una forma de toma de decisiones colectiva que asegura la inclusión de discusiones morales en la vida política. El libro aporta elementos para entender mejor los principios de filosofía política que deben guiar las discusiones morales sobre asuntos de interés público. El Capítulo 3 es de particular interés, pues habla sobre los fundamentos filosóficos y éticos que sustentan el principio de publicidad de la información del gobierno, contrastando la visión kantiana de la transparencia como imperativo categórico, con la visión utilitarista sobre la publicidad como instrumento flexible para incrementar el bienestar del mayor número. Los autores presentan una interesante discusión sobre las excepciones necesarias al principio de publicidad. El resto de la obra gira en torno a otros principios democráticos como la rendición de cuentas, la libertad, el bienestar social y la justicia.

Graham, Mary (2002), **Democracy by Disclosure: the Rise of Technopopulism**. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

En las últimas décadas, el gobierno de los Estados Unidos ha promovido la transparencia bajo el supuesto de que el acceso a información confiable crea mejores ciudadanos y consumidores y por tanto mejora el funcionamiento de la democracia y los mercados. Frente a esta convicción optimista de que la información por sí misma puede mejorar la vida de la gente común, Mary Graham presenta una visión escéptica, argumentando que detrás de la sencilla noción de “transparencia” se libran batallas políticas en los sectores público y privado para proteger secretos comerciales, evadir regulaciones y ocultar información de seguridad nacional. El libro presenta estudios de caso que demuestran como la información pública por sí misma no ha contribuido a reducir sensiblemente los riesgos a la salud de consumidores de productos alimenticios, disminuir los errores en la práctica médica de hospitales privados ni a mejoras ambientales en emisiones tóxicas por parte de grandes industrias. Graham considera que para funcionar como un instrumento efectivo de políticas públicas, la transparencia requiere de un diseño cuidadoso y supervisión continua. De otra manera, la sociedad vivirá en un entorno con acceso a cantidades masivas de información pública y privada sin utilidad alguna: un estado de “tecnopopulismo”.

Leone. C y G. Anrig (2003), **The War on Our Freedoms. Civil liberties in an age of terrorism**. New York, The Century Foundation.

A partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos ha emprendido dos guerras alrededor del mundo. Además de los cuestionamientos sobre la imposición autoritaria de la libertad en el exterior, el gobierno estadounidense está siendo criticado en el interior debido a las restricciones impuestas al ejercicio de las libertades individuales. Para contrarrestar el terrorismo, el gobierno ha avanzado diversas políticas que desafían los derechos de información y otras garantías civiles. Los colaboradores de esta edición promueven que: “la lucha contra el terrorismo puede continuar varias generaciones, mientras que los ciudadanos estadounidenses nos encontramos en la cuerda floja pues el gobierno, en aras de sobrellevar la situación de ‘emergencia’, restringe nuestras libertades y la excepción comienza a ser regla”. Esta obra reúne a catorce académicos, periodistas e historiadores que previenen a la ciudadanía estadounidense sobre las consecuencias negativas que derivan de las restricciones a las garantías individuales. Argumentan que la necesidad de limitar las libertades civiles en nombre de la seguridad nacional destruye los valores democráticos y, en cierta medida, inhibe la lucha contra el terrorismo. En este contexto, el mayor problema que destaca Stacks es que el gobierno, elegido democráticamente por los ciudadanos, les niega a estos información concerniente al proceso de toma de decisiones, supuestamente democrático.

López Presa, José O. (coord.) (1998), **Corrupción y cambio**, Fondo de Cultura Económica, México.

Esta colección de artículos estudia el fenómeno de la corrupción en su sentido más amplio, analizando por qué surge la corrupción e interrelacionándola con el funcionamiento de las sociedades y sus organizaciones, sus reglas, procedimientos y conductas, su moral y su ética pública, la eficacia de las medidas e instrumentos correctivos, así como la identificación y aplicación de las herramientas y los instrumentos preventivos idóneos. El propósito de los autores en este trabajo es mostrar que es posible aplicar medidas específicas y concretas en el combate y prevención de la corrupción en el ámbito de la administración pública en México. El resultado es una colección de ejemplos verdaderos en los que es posible identificar desde el caso individual y aislado, hasta situaciones en las que la corrupción ha alcanzado niveles de sistematización y organización sofisticadas. Finalmente, los autores destacan que los ejemplos de México se circunscriben a la esfera privada y a la del Poder Ejecutivo en el ámbito federal, dado que la corrupción se encuentra más estudiada y mejor documentada en estos segmentos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003), **Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen**. Paris: OCDE.

Esta es una compilación de los documentos presentados en el Foro Americano para el Aseguramiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Sector Público, que organizaron la OCDE y OEA en el año 2001. Los autores son funcionarios gubernamentales, representantes de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales. En los documentos se tratan las iniciativas, experiencias y recomendaciones de varios países miembros de la OCDE y la OEA para combatir la corrupción y aumentar la transparencia. Las recomendaciones vertidas en el documento se refieren a puntos clave de las siguientes tres áreas esenciales para un buen gobierno: 1) asegurar de la imparcialidad del proceso de la toma de decisiones mediante una política creíble para evitar el conflicto de intereses; 2) incrementar la transparencia en la preparación y ejecución del presupuesto público, 3) promover la libertad de información, la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas. La publicación también incluye cuatro anexos que describen las políticas y mejores prácticas de la OCDE en materia de transparencia y ética en el servicio público.

Plá Tomás, Orlando (1997), "*La transparencia de información como base del contrato federal: Una propuesta para México*" en **Perfiles Latinoamericanos**, Volumen 1.

En este artículo se habla del federalismo en el ámbito fiscal, desde una perspectiva de conflicto de incentivos. El autor concibe al gobierno como una empresa cuyos rendimientos son entregados bajo la forma de bienes públicos, de la cual los ciudadanos son accionistas y realizan aportes por medio de impuestos. De acuerdo con este esquema, es posible identificar a los ciudadanos como un *principal*, constituido por el conjunto de contribuyentes, y un *agente*, conformado por los funcionarios del gobierno.

Entre los diferentes niveles de gobierno tienen lugar relaciones que definen la estructura de los flujos de recursos e información, de cuya armonía depende la eficiencia con la que el gobierno realiza sus funciones. El hecho de disponer de información incompleta para la toma de decisiones conlleva una pérdida de eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Así pues, la incertidumbre, la cantidad de agentes, la racionalidad y el oportunismo que reflejen los actores en los diferentes niveles del gobierno son factores que determinan la magnitud de los costos de negociación.

Estos elementos explican la necesidad de perfeccionar y transparentar la información, sujeta a reglas precisas de comportamiento, para lograr la máxima eficiencia. En la relación entre gobernantes y gobernados resulta imprescindible la restitución del papel del principal: éstos necesitan estar bien informados. Evidentemente, la información tendrá una utilidad limitada si no se somete al escrutinio crítico y cotidiano de los gobernados; pero también será poco útil si los agentes no establecen criterios homogéneos para la difusión de información y si ésta no es fidedigna. Orlando Plá sugiere que una forma de facilitar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno es la creación de un órgano independiente dedicado a la recaudación. La extensión de éste argumento respecto al acceso a la información gubernamental consiste en la creación de un órgano autónomo que contribuya a crear estructuras cooperativas y de coordinación.

Prud'homme, Jean F. (coord), (2003), **Dinero y partidos. Propuesta para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos**, México, CEPNA, S.C., Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert.

Esta obra se sustenta en las ponencias presentadas en el seminario “El financiamiento de los partidos políticos” y está inmersa en el debate de la reforma del sistema electoral mexicano. Se trata del primer análisis sistematizado de las deficiencias de la legislación mexicana en materia de financiamiento público e introduce en el debate político la necesidad de regular las aportaciones privadas; asimismo, propone medidas para establecer mecanismos de control y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos para con ello promover la transparencia y rendición de cuentas para la sociedad y con ello reducir la brecha que los separa con la sociedad.

La financiación de los partidos políticos, dentro de los regímenes democráticos, se puede clasificar de acuerdo con la procedencia de los recursos, sean públicos, privados o un sistema mixto. Cada una de esas, empero, presenta diversos inconvenientes: el financiamiento público abre la posibilidad de estatizar el sistema de partidos cuya consecuencia estriba en el alejamiento de los partidos respecto a la sociedad. Si la recaudación de recursos proviene del sector privado puede ocurrir que las asociaciones políticas representen primordialmente los intereses de aquellos sectores encargados de sufragar los costos de los partidos. Por su parte, los sistemas mixtos tienen la dificultad de establecer límites sobre las aportaciones del Estado y de grupos organizados en la financiación del sistema de partidos. *Dinero y partidos* analiza cada una de las virtudes e inconvenientes del financiamiento de los partidos políticos en México.

Rozell, Mark (2002) **Executive Privilege. Presidential Power, Secrecy and Accountability**, Kansas, Kansas University Press.

Después del escándalo de Watergate, cualquier ciudadano estadounidense tendría la expectativa de que sus presidentes ejercerán el poder conferido de manera mesurada. Contrariamente a esa creencia, las prerrogativas del Ejecutivo son desmedidas y privilegian la opacidad en los procesos de toma de decisiones. Rozell enfatiza que los “privilegios del Ejecutivo” han tendido a incrementarse durante las administraciones de William Clinton y G.W. Bush. Si bien estos privilegios son considerados antidemocráticos (o “mitos constitucionales”), tienen en la mayoría de los casos fundamentos legales; además, si son utilizados “prudentemente” contribuyen a reforzar “los esfuerzos presidenciales para la construcción e implementación de las políticas públicas”. Rozell analiza detalladamente las resistencias que la administración Clinton opuso a numerosas investigaciones judiciales promovidas por el Congreso y las cortes federales. También reseña la proclividad de la actual administración a la promoción de la cultura del secreto. *Grosso modo*, explica cómo cada uno de esos presidentes ha promovido el incremento de los privilegios del Ejecutivo, pero enfatiza que en estos últimos casos, las prerrogativas están dañando principios constitucionales fundamentales para el funcionamiento de la democracia estadounidense.

Salamon, Lester (2002), **The Tools of Government. A Guide to the New Governance**, Nueva York, Oxford University Press.

Esta obra analiza en 22 capítulos el nuevo papel del Estado respecto a las regulaciones económicas, sociales, contractuales e impositivas, entre otras. El libro constituye una guía sobre principios y prácticas de la administración pública en situaciones en las que el Estado deja de ser el único proveedor de bienes y servicios públicos y se transforma en una agencia que delega a diversos actores la ejecución de esas actividades. Se trata, pues, de analizar un nuevo contexto de administración caracterizado por la colaboración intra-gubernamental y del gobierno con el sector privado con la finalidad de auspiciar el desarrollo social, la eficiencia administrativa y la gobernanza —entendida como la manera de dirigir los asuntos públicos con el objetivo de promover un desarrollo institucional durable, manteniendo un sano

equilibrio entre el Estado, el mercado económico y la sociedad civil—. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas inciden en mejorar la gobernanza. Si bien la rendición de cuentas atiende a la prevención de un ejercicio de poder ilimitado, en el ámbito de la administración pública también hace alusión a la capacidad del Estado para vigilar el cumplimiento de las responsabilidades que le confirió a “terceras partes” (reducción de costos de transacción, asimetrías de información, entre otras). De acuerdo con Paul Posner (cap. 18), las “terceras partes” contribuyen a transparentar la gestión pública pues promueven la descentralización, la diversidad y la innovación. En efecto, la autonomía operativa de éstos actores incide en el incremento de confianza de la ciudadanía respecto a las instituciones gubernamentales. No obstante —y siguiendo a Janet Weiss (cap. 7)— el éxito en la consecución de esos objetivos, también está supeditado a la capacidad de los gobiernos para difundir información a la ciudadanía. De acuerdo con Weiss, la información es una herramienta que contribuye a mejorar la gobernanza pues activa mecanismos de institucionales de participación social.

Saphiro, Martin (1988) **Who guards the guardians? Judicial Control of Administration**, Athens: The University of Georgia Press.

La obra presenta una descripción histórica de la fiscalización externa del gobierno estadounidense mediante un análisis de las relaciones entre las Cortes y las agencias del poder ejecutivo en los Estados Unidos a partir de la década de los años treinta. Saphiro describe las fuerzas intelectuales que han gobernado no sólo la manera en que las agencias interpretan los estatutos y hacen las reglas, sino también los estándares de las revisiones judiciales. El libro habla de cómo los desarrollos en filosofía moral, ciencia política, cambios administrativos, el llamado “movimiento verde” de las décadas de los años sesenta y setenta y otras luchas entre fuerzas a favor y contrarias a la regulación han afectado las percepciones de poder y deber entre administradores y jueces.

Sartori, Giovanni (2003) **Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo**, México, Fondo de Cultura Económica/ ITESM.

La democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión y esta definición es pertinente con el nacimiento de la videopolítica. En la actualidad, el pueblo soberano “opina” sobre todo de acuerdo con la forma con la que la televisión le induce a opinar. El poder del video se convierte en el centro de todos los procesos de la política contemporánea por su capacidad de orientar la opinión. El problema que detecta Sartori, y que guía su obra, es el predominio de la información en imágenes —televisión— sobre la información proveniente de conceptos abstractos —libros, periódicos, revistas. Actualmente, la televisión condiciona el proceso electoral, desde la elección de los candidatos, su modo de combatir la disputa electoral, hasta la posibilidad de triunfo. Asimismo, la televisión condiciona, o puede condicionar, un gobierno, es decir, las decisiones de un gobierno: lo que puede hacer un gobierno, o dejar de hacer, o decidir qué va a hacer. Sartori argumenta que la subinformación y la desinformación son el negativo de la televisión. No obstante, la televisión triunfa sobre la información escrita porque “la imagen no miente”. No miente, no puede mentir, porque la imagen es la que es, y habla por sí sola. Si una cosa está fotografiada, esa cosa existe, y es tal como se la ve. No cabe ninguna duda de que los noticiarios de la televisión dan al espectador la impresión de que lo que ve es verdad: de que ve los acontecimientos tal como suceden. Y, sin embargo, no es así. La televisión puede mentir y falsear la verdad como cualquier otro medio de comunicación. La diferencia radica en que la “fuerza de autenticidad” connatural a la imagen hace la mentira más eficaz y, advierte Sartori, más peligrosa.

Theoharis, Athan (1998) **A Culture of Secrecy: The Government Versus the People's Right to Know**, Lawrence, University Press of Kansas, 245 pp.

Esta obra constituye una colección de estudios académicos, periodísticos y jurídicos en los que se evidencian los métodos y las trabas burocráticas que las agencias federales de inteligencia y la presidencia de los Estados Unidos de América imponen para conservar márgenes de maniobra exentos del escrutinio público. Los ensayos y artículos documentales expuestos en esta obra destacan las limitaciones del Acta de Acceso a la Información (*Freedom of Information Act*, FOIA), el interés de conservar ciertos archivos y registros federales en el secreto cuyo sustento es antitético al principio democrático de difusión de la información gubernamental. Enfatizando la información en posesión de las agencias de inteligencia, los colaboradores de esta obra concuerdan en que cierta información debe ser reservada pues su difusión puede poner en peligro la conducción política, la persecución de delitos o la economía del país; sin embargo, el problema no estriba en que exista "información reservada" sino en las trabas burocráticas impuestas por diversas agencias para su desclasificación. En referencia a la opacidad en el poder ejecutivo en Estados Unidos, las actitudes hacia la difusión y acceso a la información varían con cada cambio de administración, no obstante siempre se buscan "*sanitized records and a process that effective*. En algunos casos, las agencias de investigación sostienen que la difusión de ciertos expedientes pone en peligro la democracia; no obstante, los colaboradores de esta obra sostienen la tesis inversa: la cultura de la secrecía gubernamental atenta en sí misma contra la democracia.

Transparencia Internacional (2003), **Global Corruption Report. Special Focus: Access to Information**, London: Profile Books.

El reporte global de corrupción de la ONG *Transparency International* para el año 2003 se enfoca en el tema del acceso a la información como una necesidad apremiante, particularmente en un entorno de creciente desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas y privadas. Cada capítulo del reporte explora diferentes aspectos de este tema: gobierno electrónico, transparencia corporativa, el papel de los medios de comunicación, y la legislación sobre libertad de información. El reporte presenta también 16 informes regionales sobre combate a la corrupción, destacando aspectos sobre los gobiernos, la administración pública, parlamentos, partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil. Finalmente, la publicación presenta una reseña de las investigaciones académicas más recientes en torno a los temas de corrupción y transparencia en el sector público.

Ugalde, Luis Carlos (2002), **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**. México: IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

En este libro, el autor presenta un análisis sobre la rendición de cuentas, partiendo de su definición lingüística, hasta su evolución histórica como concepto inherente a la democracia, y su desarrollo y aplicación como instrumento para controlar el abuso del poder. Igualmente examina el proceso de rendición de cuentas que se da actualmente en México y formula propuestas para mejorar ese instrumento de vigilancia. En la medida que ha evolucionado el sistema político mexicano, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. En su análisis, Ugalde reflexiona sobre los costos económicos que implica llevar a cabo la rendición de cuentas y sobre el riesgo que puedan crear excesos en instancias burocráticas de vigilancia que podrían generar corrupción. A pesar de ello, se subraya que la rendición de cuentas es indispensable en un gobierno democrático ya que con ella se pueden analizar las acciones del gobierno y poner coto al eventual abuso de poder.

Vaughn, Robert (2000) **“Transparencia (los mecanismos): gobierno abierto y rendición de cuentas”**, artículo obtenido en: www.usinfo.state.gov/journal.htm

Este breve artículo analiza los “mecanismos” que promueven la transparencia; a decir de Vaughn éstos son la capacidad de los gobiernos de proveer información y la rendición de cuentas. El acceso a la información crea la presunción de que cualquier persona tiene derecho de conocer documentos del gobierno. Las personas que solicitan documentos en posesión del gobierno no necesitan dar ninguna razón de por qué los quieren o explicar qué uso les darán pues se trata de información que les puede permitir evaluar la gestión de sus representantes y de los funcionarios. La rendición de cuentas política se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación. Estos derechos les permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa; y estos derechos les permiten promover el cambio político. En el ámbito político, la falta de información acerca de las políticas y de las decisiones gubernamentales reduce la certidumbre y minimiza la libertad de expresión. En este sentido, la ausencia de información acerca de las decisiones del gobierno y de las implicaciones de estas decisiones, inhibe los derechos ciudadanos de expresión e incluso de asociación. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. Vaughn destaca la relación entre transparencia y desarrollo social. Por ejemplo, la publicación de las finanzas de los funcionarios de gobierno y servidores públicos en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno federal busca darles a los ciudadanos suficiente información para que juzguen si es probable que los actos de esos funcionarios han sido influidos de modo impropio por sus propios intereses financieros. Para los funcionarios públicos, la amenaza de ser removidos del cargo constituye un incentivo a utilizar de manera adecuada los recursos y con ello promueven el desarrollo social.

Villanueva, Ernesto (2000), **Derecho mexicano de la información**, México: Oxford University Press.

Esta obra de análisis jurídico se concentra en tres aspectos: la necesidad de crear mecanismos legales que garanticen el derecho de la ciudadanía para acceder a la información en posesión del gobierno; la obligatoriedad de los funcionarios públicos —elegidos o designados— de reducir los costos de acceso a la información; y la responsabilidad de los medios para actuar conforme a derecho y con responsabilidad ética (respeto a los derechos humanos, difusión de información fidedigna, entre otras). Empero, el texto enfatiza en el análisis de la normatividad vigente del régimen de la información en México. Desde 1977 el artículo sexto de la Constitución mexicana garantiza el derecho a la información, sin embargo, la ausencia de reglamentaciones complementarias impedía potenciar esa prerrogativa. De acuerdo con Villanueva, la inclusión del acceso a la información en la agenda política mexicana atiende a dos causas: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales. A manera de conclusión, Villanueva sugiere que el atraso de la legislación mexicana en materia informativa radica en las resistencias y reminiscencias del presidencialismo mexicano (injerencia del Ejecutivo en la difusión de información), a la falta de cooperación y coordinación de los partidos políticos y el desinterés de la comunidad periodística para regir sus actividades conforme a derecho —en contraposición a los principios de oferta y demanda.

Wells, Anne (1994) **Who Owns Information? From Privacy to Public Access**, New York, Harper Collins/Basic Books.

Esta obra analiza las implicaciones de la falta de protección de la intimidad y los datos personales y ejemplifica los casos en los cuales se les puede dar una mala utilización. El primer capítulo examina la difusión del nombre y dirección de los individuos; se trata de un asunto relevante y de actualidad que estudia, en particular, la invasión a la privacidad que tiene lugar en el Internet y en el hogar por medio del *junk mail* o del correo ordinario, respectivamente. La autora destaca la intromisión de los remitentes para obtener esos datos personales y la irresponsabilidad del servicio postal que los otorga. El segundo capítulo trata de la cuestión de quién tiene los números telefónicos de los individuos, lo cual adquiere relevancia debido al incremento en las tecnologías de comunicación y de *marketing*. El tercer capítulo analiza el tema de la posesión del historial médico y el cuarto analiza la transmisión indebida de la imagen de los individuos. El quinto capítulo ejemplifica la intromisión a la vida privada en el ámbito laboral: las direcciones administrativas y de informática tienen la capacidad de monitorear el desempeño de sus trabajadores inspeccionando el historial de sitios visitados en internet y los correos electrónicos enviados. Los capítulos subsecuentes son más específicos: van desde la interceptación de señales de televisión por cable hasta la posesión del *software*. A manera de conclusión Wells apunta que conforme aumentan las demandas de información y los avances tecnológicos, los datos personales se toman más valiosos, pero también más vulnerables. Por esa razón es necesario avanzar legislaciones que promuevan la intimidad y vida privada de los individuos.

World Bank. (2000), **Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

El objetivo de este estudio es analizar diversas prácticas de corrupción para identificar y comparar diversos patrones de este problema en los países de Europa Central y del Este, en los Países Bálticos y en los estados independientes de la ex-Unión Soviética. Los procesos simultáneos de creación y desarrollo de una economía de mercado, el diseño de nuevas instituciones políticas y sociales y la redistribución de los bienes sociales han creado un terreno fértil para la proliferación de la corrupción en esas naciones. En este sentido, la obra proyecta las lecciones aprendidas para adaptar las estrategias anticorrupción y poner en práctica reformas más efectivas.

El informe perfila una multiplicidad de fuentes de investigación actual y lecciones tomadas de la experiencia, incluyendo un trabajo del Banco Mundial en esta área. Sin embargo, el alcance del reporte no busca constituirse como una guía estratégica específica para el trabajo operacional en esta área. Más bien, la intención del estudio es contribuir al creciente diálogo de la política para desarrollar estrategias prácticas a fin de reducir la corrupción. En la medida en que cada vez más países quieran implementar programas anticorrupción, se hace importante para el Banco Mundial y para otras instituciones el continuar realizando este diálogo tanto con las lecciones aprendidas de la experiencia práctica, como a través de los nuevos modelos diseñados para atacar las raíces de la corrupción.

II. BIBLIOGRAFÍA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

Eads, Stefani (2000), "Learning to live with "Fair Disclosure" " en **BusinessWeek**, 27 de noviembre.

En los Estados Unidos, el 23 de octubre de 2000 entró en vigor la *Fair Disclosure Act* o *Reg FD*. En aquel país, la *Securities & Exchange Commission* o *SEC* es la agencia encargada de vigilar que se cumpla con lo dispuesto en dicha Acta, la cual señala que las empresas tienen la obligación de publicar la información que pueda afectar el precio de las acciones simultáneamente a todos los inversionistas. Por tanto, las empresas no pueden utilizar a los analistas bursátiles para filtrar información y amortiguar el impacto de dicha información en el precio de sus acciones.

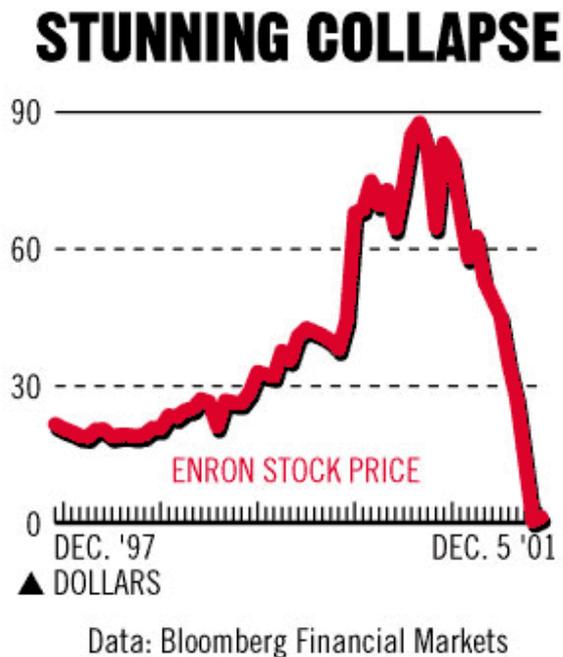
Algunos efectos negativos de la entrada en vigor del Acta es que algunos inversionistas perderán ganancias debido a los ajustes abruptos de los precios de las acciones y habrá más volatilidad en el mercado. Además, los ejecutivos de las empresas no podrán entablar conversaciones referentes a la información de las mismas para evitar violar lo estipulado en la nueva regulación. Por otro lado, en el largo plazo se espera que el mercado se vuelva más eficiente porque será más transparente. La transparencia es muy importante porque evita que algunos inversionistas dispongan de información privilegiada.

Editorial (2001), "Enron: Let Us Count the Culprits" en **BusinessWeek**, 17 de diciembre.

La cultura del secreto y la falta de transparencia obstaculizaron cualquier estimación realista del riesgo financiero de la empresa energética Enron. El escándalo de Enron evidenció la necesidad de examinar tanto la labor de los auditores como de los estándares contables. El caso de Enron deja claro que los estándares contables actuales dejan abiertas muchas vías de desviación. Por un lado, muchos de los socios de Enron no aparecen en los estados financieros de la compañía, es decir, fueron ocultados. Esta estrategia se utilizó para intercambiar acciones y deuda con el objetivo de inflar las ganancias y así aumentar artificialmente el precio de sus acciones. Por otro lado, el director de finanzas de Enron era dueño parcial de dos de las compañías socias, lo cual representaba un claro conflicto de intereses.

Muchos fueron los actores que fallaron en su labor de estimar correctamente el valor de las acciones de Enron. Primero, el comité auditor de Enron confió en la información ofrecida por Arthur Andersen, el auditor externo. Sin embargo, Andersen no activó ninguna alarma porque no quería perder la cuenta de Enron debido a que ésta compañía le había dejado más ganancias por servicios de consultoría que por auditorías. En este contexto, para Andersen criticar los estados financieros y contables de Enron ponía en peligro su contrato de consultoría. Segundo, los analistas de Wall Street no tenían incentivos a poner en tela de juicio las actividades de Enron dado que habían hecho recomendaciones de comprar sus acciones. Tercero, las agencias encargadas de calificar acciones (*Moody's Investor Service* y *Standard & Poor's*) no contaban con información suficiente para estimar una calificación correcta. Cuarto, la prensa también falló dado que al mismo tiempo que aplaudía la capacidad de Enron para comercializar cualquier cosa en cualquier lugar, pasó por alto su falta de transparencia. La caída de Enron afectó a miles de empleados. No solamente muchos de ellos se quedaron sin empleo sino que otros tantos perdieron sus ahorros ya que no tuvieron la opción de diversificar los portafolios de inversión de sus planes de ahorro y pensiones. La caída de Enron revela una debilidad clave del sistema financiero que debe corregirse. El mercado tiene que ser capaz de estimar correctamente los valores de las empresas lo cual exige que la información financiera sea accesible y comprensible.

Para reestablecer la confianza del público deben de seguirse varios pasos: 1) debe de elegirse a un árbitro honesto porque la autorregulación no funciona, 2) los estándares de contabilidad actuales deben modificarse, y 3) la regulación debe insistir en que las corporaciones permitan a sus empleados diversificar sus portafolios de ahorro.



Kuttner, Robert (2002), "Enron: A Powerful Blow to Market Fundamentalists" en **BusinessWeek**, 4 de febrero.

Enron era el modelo a seguir en lo que se refería a la autolimpieza de los mercados. Como empresa comercializadora, Enron afirmaba ser la quintaesencia del libre mercado. Sin embargo, en la práctica se valió del amiguismo, las influencias, la manipulación de las reglas a su favor y la falta de transparencia. Enron no solamente falseo la información contable sino que también utilizó su fuerza política para influenciar el sistema regulatorio. En este contexto es claro que el capitalismo requiere reglas que gobiernen desde los derechos de propiedad financiera e intelectual hasta las prácticas oportunistas que dañan la eficiencia del mercado.

Marcia Vickers (2002), "Table: Post Enron Reforms: What's Real and What's Not" en **BusinessWeek**, 25 de febrero.

En este artículo se presenta una tabla que incluye una serie de propuestas para el Congreso de los Estados Unidos. A continuación se presentan las propuestas relacionadas con divulgación de información financiera y transparencia:

- Mayor escrutinio de la *Securities and Exchange Commission* en lo que se refiere a los reportes financieros;
- Más información en menor tiempo para los inversionistas; y
- Aplicar medidas más firmes a los beneficiarios de los impuestos corporativos

Bremner, Brian (2002), "Misreading the Enron Scandal" en **BusinessWeek**, 24 de abril.

La calidad de la divulgación financiera en Japón no es mejor que la de Estados Unidos. Por ejemplo, hace dos años la compañía Snow Brand Milk Products, como resultado de las condiciones insalubres de producción, provocó que sus consumidores se intoxicaran. Además, este año se encontró que una de sus subsidiarias, Snow Brand, hacía pasar por nacionales productos cárnicos importados. Snow Brand etiquetaba erróneamente sus productos porque quería beneficiarse con los subsidios gubernamentales que se otorgan a los productos nacionales.

Garten, Jeffrey E. (2002), "Corporate Standards: Raise the Bar Around the World" en **BusinessWeek**, 13 de mayo.

Las crisis de Enron y Arthur Andersen hicieron evidente la necesidad de revisar los estándares de gobernanza corporativa tanto en los Estados Unidos como en otros lugares del mundo. Una de las prioridades de la *Securities & Exchange Comisión (SEC)* es empezar a trabajar bajo los estándares contables internacionales. Por tanto, con el objetivo de crear un marco contable global que incorpore el manejo de opciones, activos intangibles y otros no contemplados en los estándares actuales, la SEC debe de trabajar de cerca con el consejo de estándares contables internacionales.

Liss, David (2003), "A Board's Top Job: Watching the CEO" Entrevista con Steve Baum en **BusinessWeek**, 6 de mayo.

A continuación se presenta una de las preguntas realizadas a Steve Baum, CEO de Sempra's Energy:

- "¿Cuáles son los elementos más importantes para mantener una gobernanza corporativa efectiva y fuerte?"

Baum:

- "Un consejo de directores independiente del equipo de administración ejecutiva, compuesto de directores altamente calificados y de perfiles heterogéneos.

- El CEO debe de incentivar un mayor interés en la revisión de decisiones clave en los ámbitos financiero y administrativo.

- La información financiera generada para los accionistas debe de ser transparente, es decir, presentada de tal forma que sea fácilmente comprensible y simple.

- Los planes de compensación deben basarse en incentivos. Deben recompensar el buen desempeño administrativo que conduce a incrementar el valor de las acciones.

- Las auditorías deben ser fuertes e independientes".

Liss, David (2003), "Transparency and Good Governance" Entrevista con David Daberko en **BusinessWeek**, 2 de junio.

A continuación se presenta una de las preguntas realizadas a David Daberko, CEO de National City Corp.:

- "¿Para usted que define una gobernanza corporativa exitosa?"

- "La gobernanza corporativa tiene que ver con la protección de los intereses de los accionistas y con la construcción de una estructura que asegure la difusión y exactitud de los reportes financieros. La buena gobernanza descansa en la transparencia. El objetivo de una corporación no es esconder información sino asegurar que los accionistas tengan la mayor cantidad de información posible, sin poner en riesgo la posición competitiva de la empresa".

Lowenstein, Louis (2002), "**The role of transparency in a market economy**" Second South-Eastern Europe Corporate Governance Roundtable.

Para abordar asuntos relacionados con la transparencia hay que iniciar con dos hechos:

- 1) Las operaciones de muchas corporaciones modernas están dispersas por todo el mundo. Por tanto, los inversionistas no tienen una manera directa de observar cómo se desempeña una compañía, si el conteo de inventarios es honesto o si las cuentas por cobrar son recuperables.
- 2) A nadie le gusta desvestirse en público. Es natural magnificar los éxitos y minimizar los fracasos.

La transparencia de mercado es un concepto simple que conlleva recompensas considerables. En primer lugar, la adopción de políticas de divulgación apropiadas se traduce en mercados financieros más eficientes y, por tanto, animan a la gente a invertir sus ahorros y cuentas de pensiones. En segundo lugar, la divulgación de la información obliga a los administradores a realizar mejor su trabajo. Lo cual beneficia a trabajadores, inversionistas y al país. Un buen sistema de divulgación de información financiera, además de mantener condiciones de mercado más justas, obliga a los administradores a confrontar la parte desagradable de la realidad en detalle y a tiempo.

El punto débil del sistema de mercado en lo que se refiere a la transparencia, es que el público inversionista no está interesado en los asuntos de gobernanza corporativa. Tampoco ponen mucha atención en la veracidad de los reportes financieros debido a que tienen acciones de muchas empresas, es decir, diversifican sus portafolios. Por tanto, la transparencia depende de la labor de otros agentes tales como los grupos que establecen los estándares contables, los analistas de valores, las agencias calificadoras, la banca de inversión, los despachos de abogados más reconocidos, los administradores corporativos y los contadores.

Anónimo (2003), **Corporate Governance: Corporate Integrity**, Academic Research Library

El sistema económico norteamericano, basado en el libre mercado, se ha visto seriamente afectado por la corrupción y los escándalos financieros del presente y del pasado reciente. La confianza del público en el sistema económico americano ha sido dañada como consecuencia de los escándalos y la negligencia de empresas como *Enron*, *WorldCom*, *Tyco*, *Adelphia* y *Health South*. El interés público en las firmas estadounidenses es vital para el desarrollo de la economía, pues casi la mitad de los hogares invierten sus capitales en compañías de este tipo.

Los principales problemas de transparencia en flujos de información que identifica el autor son dos. El primero tiene que ver con la falta de honestidad e integridad por parte de los ejecutivos corporativos y de los líderes empresariales y el segundo se relaciona con un sistema imperfecto que no pone barreras a los malos manejos de las corporaciones. Ejemplo de esto son las irregularidades en los sistemas contables, los excesos en las compensaciones de los ejecutivos, los problemas de agente – principal y las fallas en los consejos directivos en la determinación de liderazgos corporativos.

El autor sugiere que se utilicen como mecanismos de promoción de integridad corporativa a la redición de cuentas y a la transparencia así como regulaciones que incentiven la gobernabilidad corporativa.

World Trade Organization (2002), **Working Group on the Relationship between Trade and Investment.**

¿Qué es la transparencia? Transparencia significa información. La disponibilidad de la información relevante es esencial en las decisiones de inversión de todos los agentes involucrados. La noción de transparencia esta íntimamente ligada al principio de imparcialidad, eficiencia económica y seguridad legal. En el comercio internacional y en el área de inversión, el requerimiento legal de transparencia del país anfitrión significa, en términos generales, la necesidad de poner a disposición de los agentes las *reglas del juego*.

¿Por qué es importante la transparencia? La transparencia disminuye las percepciones de riesgo de los inversionistas. En general, la transparencia es un elemento esencial del buen gobierno y de la estabilidad de los países en desarrollo.

Problemas por falta de transparencia. La falta de transparencia desincentiva la inversión en los mercados emergentes pues se tiende a sobreestimar el riesgo asociado. La falta de información distorsiona las decisiones económicas, incluyendo las de inversión. Por lo tanto, en un ambiente no transparente se distorsiona la distribución del capital, creando costos innecesarios y un desgaste de oportunidades. Sin embargo, la falta de transparencia no es solo un problema que concierne a la legislación sino que también se relaciona con la aplicación de las reglas.

Cómo mejorar la transparencia. La solución propuesta se plantea en términos de *acuerdos comerciales y de inversión*, estos deben incluir:

- Publicaciones de reglas y medidas relacionadas con el acuerdo
- Tiempo límite para la publicación
- Notificación
- Creación de preguntas y respuestas a los requerimientos.
- Procedimientos administrativos
- Exenciones

Baker, R.A. (2003), **The future of public reporting.** PricewaterhouseCoopers. Presentación en Powerpoint. Marzo de 2003.

Espíritu de la transparencia: Transparencia significa identificar y reportar a los inversionistas la información que necesitan para tomar decisiones, no significa satisfacer los requerimientos mínimos de información.

Cultura de la rendición de cuentas: Los involucrados en la generación de información deben ser responsables en las tareas que tienen asignadas.

Personas íntegras: La transparencia y la rendición de cuentas dependen de la integridad de las personas que trabaja dentro de las organizaciones.

Archon Fung, Mary Graham y David Weil (2002), **The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?**, The Ford Foundation.

El artículo presenta seis casos de Estados Unidos en los que se exploran algunos aspectos de la dinámica de la transparencia. El análisis se centra en el acceso a información financiera, en la divulgación de las prácticas bancarias, en la transparencia en los etiquetados de los alimentos, en la divulgación de información relacionada con la emisión de sustancias tóxicas, en la divulgación de la información financiera de los sindicatos y en la creación de un sistema de transparencia que permita rastrear los errores de los médicos en los hospitales.

En el artículo se examina la relación entre los costos y beneficios del acceso a la información con el fin de caracterizar la dinámica de las políticas de transparencia. Al final se encuentra que lo que determina la transparencia son los incentivos que generan las políticas en la materia.

R. Gaston Gelos and Shang-Jin Wei (2002), **Transparency and International Investor Behavior**, NBER Working Paper No. 9260

Los autores examinan los efectos de la transparencia en las inversiones a nivel internacional. En su análisis utilizan nuevas medidas de transparencia. También distinguen entre transparencia gubernamental y transparencia corporativa. Ellos encuentran que los fondos internacionales se invierten en menor medida en los países menos transparentes. Sin embargo, en tiempos de crisis buena parte de las inversiones se trasladan a países menos transparentes.

Los principales resultados se resumen a continuación. En primer lugar, el análisis sugiere que la existencia de bajos niveles de transparencia o de alta opacidad tiende a reducir la inversión a nivel internacional. En segundo lugar, los efectos de la opacidad gubernamental sobre los flujos de inversión difieren de aquéllos causados por la opacidad corporativa. Por último, se encontró que no hay mucha evidencia que apoye la hipótesis de que la transparencia en los países emergentes provoca volatilidad en los mercados financieros.

Gelos y Wei definen la idea de transparencia para denotar la disponibilidad y calidad de la información a nivel nacional. Se estudian dos categorías: opacidad gubernamental y opacidad corporativa. En lo que se refiere a la opacidad gubernamental, se construyeron dos medidas de opacidad: la relacionada con la política macroeconómica y la que se refiere a la disponibilidad de información del tipo macroeconómico. Las medidas de opacidad de política macroeconómica están basadas en dos indicadores desarrollados por *Oxford Analytica for Wilshire Associates*. Por su parte, para medir la opacidad en la información los autores utilizan la media aritmética de dos índices, de frecuencia y oportunidad en la diseminación de la información estadística de los gobiernos nacionales, desarrollados por el FMI.

En lo que se refiere a la opacidad corporativa, se utiliza el Reporte Anual de Competitividad Publicado por el Foro Económico Mundial para construir un índice de disponibilidad y confiabilidad de la información financiera corporativa. También se construye un índice compuesto de opacidad que combina información contable, de regulación, del sistema legal, de economía política y de corrupción burocrática.

Vishwanath Tara y Daniel Kaufmann (2001), **Towards Transparency: New Approaches and Their application to Financial Markets**, The World Bank Research Observer, 16, 1; Academic Research Library pg.41

En este artículo se menciona que la crisis financiera asiática de finales de los años noventa no solo puso de manifiesto la importancia que sobre los niveles de bienestar tiene la transparencia del sector financiero sino que también resaltó el problema de la transparencia en el contexto gubernamental.

En el artículo se argumenta que la transparencia es indispensable para el sector financiero y se abordan algunas características que la definen tales como la accesibilidad, la oportunidad, la relevancia y la calidad de la información. También se enfatiza la necesidad de ponderar los costos y beneficios de mayor transparencia en la política regulatoria y se explora la conexión entre las imperfecciones de información, la política macroeconómica y el riesgo. Asimismo, se plantean argumentos a favor del desarrollo institucional, estándares en prácticas de transparencia, incentivos a la información y a la regulación.

Los autores concluyen que, en general, existen preferencias hacia la transparencia en todos los ámbitos y en especial en los mercados financieros. Los cuestionamientos que dejan abiertos son si existe mayor volatilidad en los mercados financieros cuando hay más transparencia. En caso de que así sea ¿bajo que condiciones? Una última cuestión es si la necesidad de transparencia aumenta con la globalización. Otra de las conclusiones es que la transparencia por si misma no es suficiente. La transparencia debe reforzarse con instituciones públicas que la regulen y que promuevan el adecuado comportamiento de los agentes.

Gary Rodan (2000), **Transparency, Asian Economic Crisis and the Prospects of Media Liberalization**, Annual Workshop: Transparency and the Global Political Economy

El énfasis que actualmente se pone en el tema de la transparencia es particularmente interesante para las dimensiones de las reformas institucionales: es central en lo relativo a la noción de la funcionalidad en los mercados y en su sofisticación. Uno de los factores que explican el colapso de los mercados asiáticos es la ausencia de información precisa y confiable. La información, además de ser útil en la toma de decisiones del mercado, también lo es en las políticas públicas.

En este artículo se estudia el papel institucional que juegan los medios en los nuevos regimenes asiáticos de transparencia. El documento realiza una revisión histórica de las reformas de transparencia en Singapur y Malasia. Con base en la evidencia analizada, se concluye que la importancia de la transparencia en los mercados es relativa más que absoluta. La diferencia radica en las condiciones de los mercados y de las percepciones individuales de los inversionistas. Otra conclusión encontrada es que la transparencia va más allá del argumento económico y que su justificación está ligada a cuestiones sociales y políticas pues depende de las condiciones coyunturales.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- Alderman, Ellen y Carolina Kennedy (1997) **The right to privacy**, New York, Vintage Books.
- Archon Fung, Mary Graham y David Weil (2002) **The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?** The Ford Foundation.
- Arteaga Cano, Armando (2003) **La fiscalización superior en México: una aproximación al desarrollo reciente del control externo federal**. Tesis de Licenciatura. El Colegio de México, México.
- Baker, R.A. (2003) **The future of public reporting**. PricewaterhouseCoopers. Presentación en Powerpoint. Marzo.
- Behn, Robert D. (2001) **Rethinking democratic accountability**, Washington: Brookings Institution Press.
- Bimber, Bruce (2003) **Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power**, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bremner, Brian (2002), "Misreading the Enron Scandal" en **BusinessWeek**, 24 de abril.
- Brin, David (1999) **The Transparent Society. Will Technology Force us to Choose Between Privacy and Freedom?** New York: Perseus Publishing.
- Carrillo, Manuel, *et.al.* (2003) **Dinero y Contienda Político-Electoral**, México, Fondo de Cultura Económica.
- Del Castillo, Arturo (2003) **Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas**, México: Auditoría Superior de la Federación.
- De Dienheim, Cuauhtemoc (2001), **El derecho a la intimidad al honor y a la propia imagen**, disponible en internet <http://www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/EscJudVer2001/txtConfeDerCuahutemoc.htm>>
- Del Villar, R (2001), **Regulación de la Protección de datos y de las sociedades de información: una comparación de países seleccionados de América Latina, Estados Unidos, Canadá y Unión Europea**, Documento No. 2001-7, Banco de México.
- Dutton, William (2001) **Society in the Line: Information Politics in the Digital Age**, New York: Oxford University Press.
- Eads, Stefani (2000), "Learning to live with "Fair Disclosure" " en **BusinessWeek**, 27 de noviembre.
- Editorial (2001), "Enron: Let Us Count the Culprits" en **BusinessWeek**, 17 de diciembre.
- Fesler, James y D. Kettl (1991) **The Politics of the Administrative Process**, New Jersey: Chatham House.
- Finkelstein, Neal (2000) **Transparency in public policy: Great Britain and United States**. MacMillan Press.
- Florinni Ann (1999), **Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency**; Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.

- Garten, Jeffrey E. (2002), "Corporate Standards: Raise the Bar Around the World" en **BusinessWeek**, 13 de mayo.
- Gelos, Gaston and Shang-Jin Wei (2002), **Transparency and International Investor Behavior**, NBER Working Paper No. 9260.
- Giugale, Lafourcade, y Nguyen (2001) **Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Era**. Washington, DC : International Bank for Reconstruction and Development.
- Graham, Mary (2002), **Democracy by disclosure: the rise of technopopulism**. Washington: Brookings Institution Press.
- Guerrero, Eduardo (2002), **La luz en busca del cristal. Hacia una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas**. México: Instituto Federal Electoral.
- (2003), **Dinero y democracia. Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales**. México: Auditoría Superior de la Federación (Serie: Cultura de la rendición de cuentas, 6).
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (1996) **Democracy and disagreement**, Cambridge: Harvard University Press.
- Kuttner, Robert (2002), "Enron: A Powerful Blow to Market Fundamentalism" en **BusinessWeek**, 4 de febrero.
- Leone, C. y G. Anrig (2003) **The War on our Freedoms: Civil Liberties in an Age of Terrorism**, New York: The Century Foundation.
- Libertad de Información México, A.C. Internet: www.limac.org.mx
- Liss, David (2003), "A Board's Top Job: Watching the CEO" Entrevista con Steve Baum en **BusinessWeek**, 6 de mayo.
- (2003), "Transparency and Good Governance" Entrevista con David Daberko en **BusinessWeek**, 2 de junio.
- López Presa, José O. (coord.) (1998), **Corrupción y Cambio**, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lowenstein, Louis (2002), "The role of transparency in a market economy" Second South-Eastern Europe Corporate Governance Roundtable, 30 de Mayo.
- Marqués y Martínez (1999), **Transparencia y Disciplina Fiscal**, El Salvador Diario de Hoy, 13 de septiembre. Internet: www.synthesisci.com
- Merino, M (1997), **La participación ciudadana en la democracia**, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4.
- Nassmacher, K (2003), **Monitoring, control and enforcement of political finance regulation**, Internet: www.idea.int
- Nonell, R (2002), **Transparencia y Buen Gobierno**, Fundació Amics de la UPC, edición: Barcelona-Icaria.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003), **Public sector transparency and accountability: Making it happen**. Paris: OCDE.
- Plá Tomás, Orlando (1997) "La transparencia en la información como base del contrato federal: una propuesta para México" en **Perfiles Latinoamericanos**, Volúmen 1.
- Prud'homme, Jean F. (2003) **Dinero y partidos. Propuesta para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos**. México: Nuevo Horizonte Editores-Fundación Ebert.
- Rodan, Gary (2000), **Transparency, Asian Economic Crisis and the Prospects of Media Liberalization**, Annual Workshop: Transparency and the Global Political Economy
- Rozell, Mark (2002) **Executive Privilege: Presidential Power, Secrecy and Accountability**, Kansas, Kansas University Press, 2002.
- Salamon, Lester (2002) **The Tools of government: A Guide to the New Governance**, Nueva York, Oxford University Press.
- Saphiro, Martin (1988) **Who guards the guardians? Judicial Control of Administration**, Athens: The University of Georgia Press.
- Sartori, Giovanni (2003) **Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo**, México: Fondo de Cultura Económica/ ITESM.
- Theoharis, Athan (1998) **A Culture of Secrecy: The Government vs. The People's Right to Know**, Lawrence: University Press of Kansas.
- Transparencia Internacional (2003), **Global Corruption Report. Special Focus: Access to Information** London: Profile Books.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- Vaughn, Robert (2000) "**Transparencia (los mecanismos); gobierno abierto y rendición de cuentas**" disponible en Internet: www.usinfo.state.gov/journal.htm
- Vickers, Marcia (2002), "Table: Post Enron Reforms: What's Real and What's Not" en **BusinessWeek**, 25 de febrero.
- Vishwanath Tara, Kaufmann Daniel (2001), **Towards Transparency: New Approaches and Their application to Financial Markets**, The World Bank Research Observer, 16, 1; Academic Research Library p. 41
- Villanueva, Ernesto (2000), **Derecho mexicano de la información**. México: Oxford University Press.
- Wells, Anne (1994) **Who owns information? From privacy to public access**, New York, Harper Collins/Basic Books.
- World Bank. (2000), **Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate**. Washington, International Bank for Reconstruction and Development.

Zovatto, D (2001), **La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada 2001**. Internet: www.oea.org