



Número especial con los galardonados del
TERCER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

MENCIÓN ESPECIAL

Importancia de la información para
el fortalecimiento de la transparencia en México *

Claudia Angélica Campos Aguilar **

Abstract

La autora argumenta sobre el significado de los archivos públicos, su manejo, administración y conservación para dar cumplimiento a las obligaciones que el gobierno tiene en materia de transparencia y acceso a la información. Asimismo, destaca que el cumplimiento de las leyes en la materia no solo requiere de la actuación de las instituciones públicas, sino también de una actitud participativa por parte de la ciudadanía.

Palabras clave

Transparencia, acceso a la información, información, archivos, participación ciudadana.

1. Introducción

Aunque la transparencia y el acceso a la información no son temas nuevos, su presencia se ha intensificado en los últimos años en el discurso de los gobiernos, el interés de los

* Este ensayo obtuvo Mención Especial en el Tercer Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez" que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Estudiante de noveno semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Participante en 2011 del Proyecto PAPIIT IN306810 "Génesis, sentido y restricciones de la política de transparencia en México: ¿de la opacidad a la publicidad?", que financia la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

investigadores y las exigencias políticas de los ciudadanos. Y es que hoy día representan elementos indispensables para atacar la corrupción, evaluar el desempeño gubernamental, mejorar el manejo de datos y mantener un contacto recíproco entre servidores públicos y ciudadanos sobre la base del esclarecimiento de las actividades realizadas, el proceso de toma de decisiones, el uso de los recursos y los resultados obtenidos.

En un sentido metafórico, la transparencia es considerada una caja no negra sino de cristal, por medio de la cual los ciudadanos pueden observar las actividades realizadas por los servidores públicos y controlar o evaluar su desempeño. En oposición, la opacidad se hace presente cuando la información acerca de dichas actividades es considerada propiedad de la burocracia, rehusándose a brindarla y negando el acceso a la misma.

Al respecto, este ensayo tiene por objeto argumentar sobre la importancia de una visión panorámica de la información pública, por lo que es importante analizar el largo camino que se ha atravesado para llegar a considerarla un derecho fundamental y puntualizar los obstáculos y restricciones en su acceso. Asimismo, se examinará la trascendencia de los archivos y la archivística en el proceso de transparencia y la petición de información.

2. El acceso a la información ¿Un derecho restringido?

La transición política que atravesó el país a principios del siglo XXI fue el marco que favoreció el surgimiento de una ley federal en materia de acceso a la información, pues antes de ello las circunstancias del sistema político –que se organizaba en torno al presidente de la república y al partido hegemónico (PRI)- sólo incorporaba a la democracia en el discurso.

Y es que si bien la Constitución de 1917 estableció en su artículo 6° la libertad de expresión, fue hasta 1977 cuando en el contexto de la reforma política se realizaron modificaciones para agregar que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (López Ayllón, 2009:14). Sin embargo, en una de sus tesis jurisprudenciales la Suprema Corte afirmó que dicha frase no era necesariamente un derecho fundamental.

Fue hasta años después cuando esta misma institución reconsideró que la información debía ser brindada a quienes exigieran su acceso, por lo que en los años noventa se reconoció formalmente como una garantía individual.

Más tarde, el 24 de abril de 2002 fue aprobada en el pleno de la Cámara de Diputados la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (Concha, López y Tacher, 2004:25). Esta norma estableció como principios: la información del Estado es pública siempre y cuando no ponga en riesgo su soberanía; la información reservada será excepcional de acuerdo a los casos que marque la ley; y la información no será condicionada a fundamentar el uso de la misma (Concha, López y Tacher, 2004:6).

A pesar de este importante avance, las condiciones no fueron generales ni equitativas en todos los estados del país, lo cual motivó una nueva reforma constitucional en 2007 que estableció principios básicos (máxima publicidad, órganos garantes con autonomía técnica, gratuidad, oportunidad y calidad de la información, etc.), pues si bien todas las entidades de la República ya contaban con una ley de Transparencia, se presentó una marcada heterogeneidad en sus contenidos. Entre los requisitos solicitados para acceder a la información se encontraba: ser residente del estado, justificar la solicitud de información, criterios discrecionales para reservar archivos, entre otros.

Estas restricciones significaron una desigualdad en cuanto al cumplimiento del derecho fundamental expresado en el artículo 6° constitucional, pues daba la impresión de que la información era patrimonio de los servidores públicos. En este sentido, es importante resaltar que un gobierno democrático rinde cuentas debido a que expresa sus actividades ante los ciudadanos y es transparente cuando muestra la información que los servidores públicos generan y manejan. Sin embargo, si consideramos que en nuestro país la información aún no es plenamente transparente y que amplios sectores de la ciudadanía no ejercen su derecho de acceso a la misma, se entiende que aún persisten restricciones importantes en la materia. Una de ellas, desde la óptica organizacional, es la existencia y manejo de archivos eficientes, claros y de calidad.

3. La importancia de los archivos para el acceso a la información

La información es un instrumento de poder en los servidores públicos y de empoderamiento para los ciudadanos, dado que éstos someten a escrutinio las labores de las instituciones públicas. Sin embargo, hay que considerar que la información no está dada, hay que construirla a través de un riguroso ordenamiento que incluye fechas, actividades, áreas, etc., que facilita su acceso y disponibilidad cuando se presenta una petición de la misma.

En consecuencia, los archivos son elementos indispensables para la guarda y ordenamiento de la información de acuerdo a su forma, soporte y origen (recibida o enviada por organismos públicos o privados) (Duchein, 1983:8). Los archivos son conservados y clasificados pues tienen un valor permanente, sobre todo para futuras referencias.

Los registros documentales permiten tener en cuenta las actividades que lleva a cabo cada una de las dependencias o entidades de los gobiernos. Sin embargo, no basta guardarlos, sino que es importante organizarlos para identificar de manera rápida los documentos que se requieran ante una petición. La clasificación mediante un catálogo puede ser una alternativa importante que permita clasificar la información por rubros, y también daría cabida a otro elemento fundamental que es la actualización de la misma.

Cabe destacar que los archivos son la memoria de una organización. Si ellos están estructurados hay mayor posibilidad de utilizar la información de manera útil y eficiente para facilitar el cumplimiento de las funciones de esa organización, así como para la necesaria rendición de cuentas (López Ayllón, 2009:30), lo cual también aumenta las posibilidades de dar una mejor respuesta a las consultas ciudadanas.

En este marco, es importante que dentro de la LFTAIPG se especifique la necesidad de contar con archivos ordenados que permitan una eficiente disponibilidad de los documentos, así como la importancia de su utilización y disposición final (baja documental de aquellos que ya no sean importantes o que han estado por mucho tiempo almacenados). Al respecto, las tecnologías cumplen un papel importante en la guarda y

disponibilidad de la información, pues desde su surgimiento han facilitado las formas de administración de los documentos, así como el acceso a los mismos.

En la actualidad, Internet se ha convertido en un instrumento efectivo para la interacción y consulta de información, pues permite, desde prácticamente cualquier lugar, acceder a ella mediante los portales de transparencia que cada uno de los órganos de gobierno está obligado a proporcionar, tal como lo establece la LFTAIPG en el artículo 7°.

Por tanto, el uso adecuado de ciertas tecnologías puede conducir a grandes beneficios como el ahorro de tiempo y espacio, menor cantidad de personal, mejor administración, respaldo y protección de los archivos, rápida localización de documentos, etc. Su utilización contribuye a la forma de ejercer la democracia mediante un gobierno abierto y transparente y el contacto directo entre ciudadano y autoridad pública.

En este sentido, los gobiernos tienen un gran reto: ampliar y fortalecer la difusión y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, de tal forma que no existan desigualdades y todos los ciudadanos, sin excepción alguna, cuenten con la oportunidad de acceder a la tecnología, y sobre todo a la información, sin dejar de lado la importancia de la archivística y la administración de documentos, pues la tecnología no realizará por sí sola las actividades, se necesita que los servidores públicos cedan la información y se cumpla el principio de máxima publicidad.

Las tecnologías ayudarían considerablemente a que la información pública o los archivos sean digitalizados, actualizados, accesibles, con menores costos y por ende más atractivos y confiables para los ciudadanos que los requieren, lo cual también favorecería los lazos entre ciudadano y gobierno.

3.1. La participación ciudadana y el acceso a la información

Si bien dar cumplimiento al acceso a la información es una obligación para los gobiernos, cabe preguntarse ¿qué pasa con la ciudadanía? Ésta es el sujeto principal dentro de la transparencia, pero dado el nivel de consultas a los archivos públicos pareciera que existe una desvinculación entre ellas.

La importancia de la participación ciudadanía en el ejercicio del derecho de acceso a la información permite que los gobiernos sean conscientes de que la demanda de datos es permanente y heterogénea. No toda la democracia depende de las acciones de gobierno, también está sujeta al interés que los ciudadanos manifiesten sobre lo que sucede día a día en el país y en el mundo; la apatía representa un estancamiento en los tiempos actuales, pues las nuevas formas de Estado y gobierno no pueden abarcar todos los aspectos.¹

Por la simple razón de que el gobierno administra los recursos de la sociedad, es que los contribuyentes deben exigir rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, y de esa manera evitar arbitrariedades en metas y objetivos planteados por las instituciones públicas. Es necesario, por tanto, la vigilancia de las actividades y quehaceres gubernamentales, pues el voto ya no es suficiente.

Los medios de comunicación, las empresas, los científicos y los investigadores sociales son quienes más solicitan información pública. Ello es muestra de que la ciudadanía en general no está preparada (o interesada) en ejercer su derecho de acceso a los archivos públicos. En consecuencia, es fundamental para la democracia mexicana que la sociedad conozca su gobierno y se relacione y mantenga comunicación directa con él. Se trata de una vinculación surgida y fortalecida a partir de la confianza del ciudadano en sus autoridades y de la legitimidad de éstas. Si bien es cierto que la transparencia resulta ser incómoda, no hay nada que temer cuando las cosas se realizan de acuerdo a lo que la ley permite.

Por su parte, el lenguaje burocrático es otro de los obstáculos que el ciudadano enfrenta al tratar de obtener información, pues en no pocas ocasiones las respuestas que remiten las áreas de transparencia están impregnadas de elementos técnicos que expresan un lenguaje de difícil acceso por parte de la población.

La participación es trascendental dentro del proceso de democratización y de apertura de las instituciones gubernamentales, pues en la medida que la ciudadanía demande acceso a la información, el gobierno se verá obligado a dar mejores respuestas, argumentaciones

¹ Actualmente, la demanda de servicios ha crecido y le es imposible a las instituciones públicas la resolución y atención de todos los problemas y demandas que genera la sociedad. En este sentido, la ciudadanía debe definirse a sí misma como contribuyente y parte integrante del Estado, de tal forma que su papel como ciudadano trascienda en la esfera de lo público.

y justificaciones sobre su actividad, donde uno de los principales puntos a cuestionar y analizar es qué tanto trabaja a favor del interés colectivo.

El conocimiento de la normatividad también está incluida dentro de la participación ciudadana: si un individuo no conoce la ley no se dará cuenta cuando los gobiernos sean opacos y no quieran brindar la información. A esta difusión pueden contribuir ampliamente los medios de comunicación, pues con su actividad pueden alentar e incrementar el nivel de participación,

En suma, es importante que la participación se construya dado que es un ingrediente fundamental del Estado democrático de derecho. En este rubro las instituciones públicas tienen una amplia responsabilidad, pues es con su función (legislativa, ejecutiva o judicial) que favorecen los espacios públicos de interacción ciudadana. Para ello es necesario que haya gobiernos transparentes y que el acceso a la información se posible, de tal manera que el ciudadano aporte y se involucre en los asuntos públicos y participe en la democracia como observador y controlador de las actividades y manejo de recursos, evitando así la reproducción inapropiada de la normatividad y las actividades ilícitas de las autoridades.

3.2. La publicidad de la información

La información gubernamental debe entenderse como un bien público, es decir, en principio no debe estar restringida y mucho menos debe ser considerada patrimonio de los servidores públicos (López Ayllón, 2009:20). Ello convierte a los órganos de gobiernos en una caja transparente donde un individuo puede acceder a la información.

La publicidad lucha contra la opacidad -la cual es producto de la oposición, resistencia y manejo patrimonial de la información-, pues busca que los archivos no se utilicen como recursos propios de las autoridades que si les conviene muestran, y si afecta sus intereses la ocultan. Al ser la información un instrumento de poder, la centralización se antepone y no se delega dicha documentación.

Para atacar la resistencia ante la publicidad de la información, se agregó una regla al final de la fracción I del segundo párrafo del artículo 6° constitucional donde se menciona “deberá prevalecer el principio de la de máxima publicidad” (López Ayllón, 2009:21). Cabe mencionar que en este caso habrá ciertas excepciones, considerando la información confidencial y reservada, pues es vulnerable al uso indebido. En el caso de información reservada, sólo tendrá este carácter por un tiempo determinado, en tanto la confidencial protege el derecho a la vida privada y la protección de datos personales.

A pesar de ello, los gobiernos justifican las restricciones al acceso de la información con argumentos variados: 1) riesgo para la integridad y seguridad de los servidores públicos; 2) la seguridad del Estado; 3) importancia de conservar los archivos en buen estado (Duchein, 1983:14); 4) imposibilidad de brindar todos los documentos por escasos de recursos; 5) archivos o documentos que no se han ingresado a las bases de datos, o bien se conservan en sus lugares de origen, entre otros.

En consecuencia, los archivistas juegan un papel importante e indispensable, pues sin su actividad la accesibilidad a la información sería nula. Por ello, es necesario capacitarlos en las nuevas reglas sobre transparencia, manejo y guarda de información. Además, se requiere que el archivista identifique y reconozca la importancia de su trabajo y el impacto que puede llegar a tener si no cumple con su responsabilidad.

Por su parte, los portales de transparencia son instrumentos indispensables para que los gobiernos muestren información sin esperar que la ciudadanía lo solicite. Actualmente, la LFTAIPG establece en su artículo 7° que la información que debe aparecer en los portales es, entre otras: estructura orgánica; misión, visión y objetivos; catálogo de puestos; sueldo de los servidores públicos; obra pública; subsidios; y participación ciudadana. Cabe resaltar que los portales deben estar constantemente en actualización, pues de no ser así se cae en el rezago y el incumplimiento de la norma.

Aunque el portal no garantiza que los órganos de gobierno presenten toda la información, si constituyen un avance tanto en la accesibilidad de la información como en el fortalecimiento del gobierno electrónico.

4. Conclusiones

El acceso a la información ha permitido que la relación gobierno-ciudadano se fortalezca. Algunos dirán con razón que ese derecho no se ejerce del todo, sin embargo, hay que tomar en cuenta que no es tarea fácil, particularmente por el tipo de sistema político que México tuvo durante el siglo XX. Una transformación completa lleva su tiempo, por lo que el reto de los gobiernos y los ciudadanos es fortalecer la transparencia, ejercer el derecho a la información y establecer una rendición de cuentas efectiva.

La transparencia y el acceso a la información se han convertido en un elemento indispensable para la apertura de los gobiernos. Asimismo, han incorporado, al menos en el discurso político, la idea de que la democracia requiere de una ciudadanía participativa, que asuma el papel de observadora y evaluadora de las actividades realizadas por las organizaciones públicas.

Es este sentido, es importante atacar las resistencias al acceso a la información tanto al interior del gobierno como en la ciudadanía misma.

5. Fuentes de información

Concha Cantú, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (2004), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012)

Duchein, Michel (1983), *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, consultado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf> (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012)

Ley Federal de Acceso a la información y Protección de Datos, consultada en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012)

López Ayllón, Sergio (2009), *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma del artículo 6 de la constitución mexicana*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Villanueva, Ernesto e Issa Luna Pla (2001), *El derecho a acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada*, México, Fundación Konrad Adenauer.



ENCrucijada

REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DÉCIMO NÚMERO
ENERO-ABRIL 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretaria General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila Pérez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

www.politicas.unam.mx

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENCrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Año 4, No.10, 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 15 de junio de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.