



# DERECHOS HUMANOS, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN



CUADERNO DE  
INVESTIGACIÓN  
NÚMERO VI

# **Derechos Humanos, Transparencia y Acceso a la Información**

**Cuaderno de Investigación  
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo**

**Número VI**

**Secretaría Ejecutiva**

**Coordinación de Promoción, Difusión e Investigación**

**Fabián Hernández Galicia  
Miriam García Rangel  
Abigahel Pérez Ángeles  
Ingrit Jaritzi García Pérez**

**Mayo 2021**

© 2021

**Cuaderno de Investigación  
No. VI**

**Derechos Humanos, Transparencia  
y Acceso a la Información**

**Comisión de Derechos Humanos  
del Estado de Hidalgo**

Av. Juárez s/n esquina  
José María Iglesias  
Colonia Centro  
Pachuca de Soto, 42000

**Edición**

**Fabián Hernández Galicia  
Ingrit Jaritzi garcía Pérez**

**Diseño editorial**

**Martha Rodríguez Gaona**

**Ilustraciones y portada**

**Jorge Bulos Sampedro**

ISSN en trámite

Se permite la reproducción total o  
parcial del material incluido en esta  
obra, previa autorización por escrito  
de la CDHEH.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Pachuca de Soto, Hidalgo.

**Directorio**

**Lic. Alejandro Habib Nicolás**

*Presidente de la Comisión de Derechos  
Humanos del Estado de Hidalgo.*

**Lic. Javier Ramiro Lara Salinas**

*Visitador General de la CDHEH*

**Mtro. Javier Jair García Soto**

*Secretario Ejecutivo de la CDHEH*

**L. C. Miguel Óscar De la  
Vega Bezies**

*Oficial Mayor*

**Mtro. Fabián Hernández Galicia**

*Coordinador de Promoción, Difusión e  
Investigación de la CDHEH*



# PRESENTACIÓN EDITORIAL

## **Ingrit Jaritzi García Pérez**

*Licenciada en Contaduría y Estrategias Financieras  
Auxiliar de Promoción, Difusión e Investigación  
CDHEH*

El ejercicio del derecho a la información pública es utilizado como herramienta primordial para garantizar el principio de transparencia y mejorar la calidad en la gestión pública, mediante la participación de la ciudadanía en procesos de gestión, deliberación y evaluación de las políticas públicas.

Derivado de los avances en la materia, en el primer artículo, se analiza los distintos aspectos del proceso de implementación de las políticas de acceso a la información pública en México y la relevancia de la fiscalización superior como fuente transparente de información fidedigna sobre el desempeño de los entes públicos, desde la perspectiva de la Dirección del Sistema Nacional Anticorrupción ad-junta a la Auditoría Superior de la Federación.

Con el compromiso de abordar un reto mayor, los investigadores, exponen la importancia de los archivos como instrumentos para salvaguardar los derechos humanos y civiles de la población latinoamericana, ante un contexto de violencia irreversible y creciente. Por otro lado, la Comisionada Presidenta del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo, expone el origen y los avances en materia de derecho al acceso a la información como un derecho humano fundamental y el cabal ejercicio de las y los servidores públicos.

Para que exista un Estado democrático es indispensable la Transparencia y su relación con los derechos humanos, por lo cual, el catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, busca esclarecer el concepto e importancia de este término, así como reflexionar acerca de los vínculos que tiene el derecho humano a la información para la consecución de otros derechos.

Finalmente, como parte del proyecto de vinculación con la comunidad estudiantil hidalguense, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo abre el diálogo con instituciones académicas mediante la participación de estudiantes para colaborar en artículos de investigación, con el fin de ser un impulsor en la aplicación y desarrollo de conocimientos transdisciplinarios.

Esperando sea del agrado de la y el lector, dejamos este espacio de generación de conocimiento aplicado y datos de contacto para cualquier participación con referencia a este cuaderno de investigación.

Coordinación de Promoción, Difusión e Investigación  
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Correos electrónicos de contacto:

**fabian\_hernandez@cdhhgo.org**  
**ijgarcia@cdhhgo.org**  
**miriam\_g@cdhhgo.org**  
**abigahelp@cdhhgo.org**



Ilustración: Jorge Bulos Sampedro

# El acceso a la información como derecho humano fundamental:

## Aportes de la fiscalización superior

Por: Mtra. Saraí Maribel Flores Rodríguez  
**Directora del Sistema Nacional Anticorrupción**

y Mtro. Roberto José Domínguez Moro  
**Jefe de Departamento del Sistema Nacional Anticorrupción**

## Introducción

La interpretación ampliada y el desarrollo conceptual de la libertad de expresión, uno de los derechos humanos fundamentales, devino en la concepción moderna del derecho que tienen las personas a disfrutar del acceso a la información oficial; a su vez, este principio constituye la base de acciones específicas de los entes públicos para promover el uso de información precisa que habilite la participación de la sociedad en el análisis y la definición de las políticas y los programas gubernamentales, entre otras acciones.

Los procesos de democratización y liberalización económica de finales del siglo pasado emprendidos por distintos países con tradiciones políticas autoritarias se tradujeron, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, en la implementación de cambios estructurales significativos. La creación de marcos jurídicos, instituciones y prácticas administrativas innovadoras destinados a normar las relaciones entre el Estado y el individuo, no con base en la dicotomía asimétrica soberano-súbdito, sino en una relación autoridad-ciudadano basada en la transparencia, la rendición de cuentas y, por ende, en el respeto y la promoción de los derechos humanos, representa un parteaguas de la mayor importancia para las naciones.

En este sentido, es preciso destacar el aporte que representa la acción de la fiscalización superior en la generación y difusión de información precisa, confiable y basada en

evidencia, respecto a la gestión y uso de los recursos públicos por parte de entes gubernamentales e inclusive, de particulares. La práctica de distintos tipos de auditorías permite ofrecer a los representantes de la nación y a la ciudadanía en su conjunto, elementos objetivos para evaluar la gestión de los ejecutores del gasto, así como los resultados de las políticas y programas públicos diseñados para la atención de las necesidades de la sociedad.

La fiscalización superior permite trascender la mera puesta del dato aislado a disposición pública, al ofrecer una explicación sistemática acerca de la operación del Estado, que permite una intervención informada del ciudadano en la agenda gubernamental, lo que resulta, en última instancia, en un ejercicio más democrático y compartido de las tareas de gobierno.

El presente escrito analiza distintos aspectos del proceso de implementación de las políticas de acceso a la información pública en México como un derecho humano sustantivo; la profundización de ese derecho a través de la puesta en práctica de políticas específicas denominadas de “segunda generación” en la literatura especializada; la relevancia de la fiscalización superior como fuente transparente de información fidedigna sobre el desempeño de los entes públicos; finalmente, se plantean algunas consideraciones a modo de conclusión.

## Derechos humanos y acceso a la información

El tema de la definición, alcances, interpretación e implementación de los derechos humanos ha sido una constante en el debate nacional e internacional a raíz de su incorporación en el proyecto de creación de la Organización de las Naciones Unidas y, por consiguiente, a su reconocimiento en diversos países. Los derechos humanos, individuales y colectivos, son aquellos de los que disfruta toda persona, y están sancionados por su in-

clusión en las normas constitucionales y en el derecho internacional (Sagastume, 1991). Se trata de un conjunto de derechos que atañen desde el ámbito individual, como la libertad a la vida o la libertad de expresión, hasta los que se refieren al conjunto de la sociedad, como el derecho a la salud, o a un ambiente limpio.

Para entender la concepción del acceso a la



información pública como un derecho humano fundamental es preciso tener en cuenta tres elementos: (1) la esfera de dichos derechos está en constante crecimiento, (2) su naturaleza hace que estén vinculados entre sí, y (3) representan la piedra angular de un estado democrático de derecho (Gutiérrez, 2008), lo que demanda de los Estados la creación y adecuación de estructuras para poder garantizar su respeto.

En efecto, la expansión de las áreas y actividades consideradas parte de los derechos humanos civiles y políticos —como el derecho a la vida, a la libertad de pensamiento o circulación— económicos, sociales y culturales —como el derecho a la organización sindical, la seguridad social o la protección de la familia— o hasta colectivos —derecho a la libre determinación, los propios de las poblaciones indígenas o a la paz— refleja la creciente complejidad de la sociedad, así como el surgimiento de nuevos ámbitos que reclaman la existencia de un marco que rija de manera explícita las distintas modalidades que asumen las relaciones entre el ciudadano y el Estado, como lo es el acceso a la información pública.

Por otra parte, existen cinco elementos de mayor importancia en la caracterización de los derechos humanos (Nowak, 2005): su universalidad, por ser aplicables sin excepción a todos los seres humanos; su multiplicidad, en tanto que abarcan la totalidad de las conductas humanas; su inalienabilidad, que impide que alguien sea despojado de los mismos sin justificación legal explícita, y su carácter de ser indivisibles e interdependientes, por lo que el goce de un derecho presupone la vigencia de todos los demás. Estas características tienen como consecuencia el hecho de que el concepto de acceso a la información, al asumirse como un derecho humano, no puede tratarse de manera aislada sino como vinculado a la totalidad del cuerpo de derechos de la persona.

Finalmente, los derechos humanos son fundamentales en tanto están destinados a pro-

teger los intereses y los bienes de todas las personas y salvaguardan su integridad en sus relaciones con el poder, estableciendo una serie de contrapesos y esferas exclusivas de potestades que no deben ser afectadas por la acción gubernamental.

En este sentido, el derecho al acceso a la información se basa en postulados específicos: su emanación del derecho a la libertad de expresión; la naturaleza de la información generada por las entidades gubernamentales, y la utilidad que representa para la ciudadanía disponer de datos de la gestión gubernamental en su toma de decisiones.

En primer término, es preciso destacar que la libertad de acceso a la información se deriva de las libertades tradicionales de expresión e imprenta, que garantizan a la persona la capacidad de expresarse, comunicar sus ideas a través de distintos medios y conocer lo que otros opinan, sin que existan límites o trabas por parte del Estado. Estas capacidades, a su vez, se ven fortalecidas con el reconocimiento del derecho ciudadano a investigar y solicitar información a las autoridades (Palma & León, 2016). Si dicha información es suministrada al ciudadano, con las salvedades explícitas que fije la ley en cuanto al manejo de información confidencial, este acto resulta central en el proceso de rendición de cuentas del Estado hacia sus gobernados respecto a la aplicación de los recursos públicos y la transparencia de su gestión (Muhlia, 2008), que a su vez representa un elemento central de la gobernabilidad democrática<sup>1</sup>. Es posible apreciar aquí la evidencia de la concatenación de los derechos humanos; no pueden tomarse como componentes independientes y aislados, sino que forman parte de un sistema interrelacionado: El derecho a la información es tanto como un medio para el ejercicio de otros derechos, como un derecho en sí mismo (Pulido, 2006).

1 Capacidad de las instituciones políticas para procesar las demandas sociales y los conflictos en forma pacífica, que sea además plenamente respetuosa del Estado de Derecho y de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos (DGPE-OEA, 2013, p. 5)

El derecho de acceso a la información está reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, entre otros ordenamientos (DGPE-OEA, 2013); esta amplia difusión muestra la existencia de un consenso universal en torno a la relevancia de este principio. De hecho, en su informe de 1995 a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial sobre libertad de opinión y expresión subrayó que “la libertad no producirá ningún efecto si el pueblo no tiene acceso a la información. Este acceso es fundamental para una vida democrática” (Nowak, 2005, p. 115).

En cuanto a la naturaleza de la información gubernamental, ya que es elaborada por las autoridades a partir de los recursos que provienen de la sociedad, es posible afirmar que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier autoridad es pública y accesible a cualquier persona en los términos y con las limitaciones establecidas en la ley” (CNDH, 2015, p. 10), lo que la hace sujeta del derecho de la persona de inquirir, investigar, solicitar y recibirla de parte de quien la ha generado.

Si bien no debe existir, desde el punto de vista jurídico, ninguna circunstancia especial

que justifique el ejercicio de este derecho, es evidente que su accionamiento obedece a intereses precisos por parte del ciudadano: allegarse de información para poder elegir y desarrollar, de manera autónoma, proyectos de vida; ejercer derechos políticos; participar en la creación de la voluntad colectiva; incluirse en la discusión y decisión de asuntos comunes, y monitorear las acciones del Estado transparentando la gestión pública para poder determinar que las acciones que se emprendan responden a los intereses y las necesidades de la colectividad (Gutiérrez, 2008; DGPE-OEA, 2013). La legitimidad de estas aplicaciones es asumida inclusive por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando afirma que

*el derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional, por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes y la transparencia de las actuaciones estatales (Pulido, 2006, p. 12).*

Una vez establecida la relevancia de esta libertad y su reconocimiento universal, así como su vinculación con el ejercicio de otras libertades, se analiza la manera en que dichos postulados se han adoptado en México por la vía de la legislación.

## Marco legal del acceso a la información

Si bien el acceso a la información pública forma parte del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo sexto —en el que se dispone que el derecho a la información será garantizado por el Estado— no fue sino hasta la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en que este derecho se hizo operable. Dicha ley significó, en la esfera política, un cambio trascendental, ya que permitió una mayor injerencia de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. Asimismo,

en la dimensión tecno-gerencial, este ordenamiento legal introdujo nuevas lógicas de comportamiento organizacional, con el propósito de dismantelar las estructuras administrativas basadas en la discrecionalidad, el ocultamiento y el secreto burocrático, típicos de los sistemas políticos autoritarios basados en la llamada “razón de Estado” o la cultura del secreto, contrapuesto al derecho a saber (DGPE-OEA, 2013).

En ese sentido cabe destacar que para pasar de ser un simple habitante de una sociedad

a convertirse en “ciudadano” con derechos y obligaciones que deben ser ejercidas (Mullia, 2008) el derecho a disponer de información pública resulta fundamental, en tanto que conocer información pública facilita que el individuo, a través del debate público, la deliberación y la formación de opinión, así como la sanción o el reconocimiento ejercido en los comicios a través del voto, se convierta en un contrapeso del poder público y obliga a que las autoridades se sometan a la vigilancia ciudadana para identificar anomalías, fallas, defectos, o por el contrario, buenas prácticas y medidas adecuadas que pudieran replicarse en otros ámbitos (Palma & León, 2016).

Uno de los principales méritos de la LFTAIPG fue haber implantado los procesos, criterios y órganos necesarios para garantizar el derecho al acceso a la información<sup>1</sup> (artículo sexto constitucional) y, al mismo tiempo, haber perfilado la construcción de esquemas institucionales de transparencia, gracias a la inclusión de las obligaciones genéricas<sup>2</sup> (Capítulo II, Título Primero). La publicación sistemática de registros e informes concisos sobre el desempeño, estructura y procesos operativos de los entes gubernamentales, contenido del artículo séptimo, fue un avance significativo en la ruta para suprimir la opacidad, la secrecía y el uso patrimonialista de los archivos públicos.

1 Coexistencia de dos fórmulas normativas: disposiciones generales en materia de acceso a la información, para todas las instituciones pertenecientes a la Administración Pública Federal (plazos y reglas para responder solicitudes de información; criterios de clasificación de información; bases para el establecimiento y operación de las unidades de enlace y los comités de información, así como mecanismos para resolver inconformidades sobre negativas de información, entre otros aspectos), y criterios específicos formulados por las dependencias distintas al Poder Ejecutivo Federal; los también conocidos como Otros Sujetos Obligados.

2 Ver López Ayllón, S. & Arellano, D. (2008). Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México: CIDE-IFAI.

La LFTAIPG indujo, vía obligatoriedad, la adopción de ciertas prácticas de transparencia<sup>3</sup>, lo cual se tradujo en el establecimiento de un patrón de apertura al escrutinio público en todo el aparato gubernamental federal<sup>4</sup>.

Es importante señalar que las obligaciones contenidas en dicha ley únicamente constituyen elementos primarios de las políticas de transparencia de los sujetos obligados; la observancia de estas disposiciones puede ser el eje rector de las estrategias de transparencia de las organizaciones federales o, por el contrario, constituirse en un componente paralelo, secundario o complementario, como sucede en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuya política de transparencia no se restringe a lo dispuesto en la LFTAIPG, sino que rebasa, en buena medida, las disposiciones contenidas en la Ley.

En 2011 se incluyó una reforma al artículo 1º constitucional, a través de la cual se determinó que la totalidad de las autoridades del país tenía obligación de velar por el cumplimiento de los derechos humanos —entre ellos, el de acceso a la información— lo que generó la necesidad de sustituir la normativa federal en la materia. La promulgación en 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI) tenía por objetivo:

*un nuevo marco legal que busca revertir las inconsistencias del modelo federalizado, por medio de una regulación general, en donde hay competencias concurrentes entre todos los órdenes y*

3 Ver López Ayllón, S. & Cohen, S. (2005). El acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos. En *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* (209-242). México: IJ-UNAM.

4 Se refiere a cualquier entidad o dependencia de carácter federal perteneciente a la Administración Pública Federal, a los Órganos Constitucionalmente Autónomos, al Poder Legislativo, al Poder Judicial o a los tribunales administrativos federales.

*niveles de gobierno, que deben observar y respetar las nuevas disposiciones en materia de derechos humanos de manera homogénea*  
(INAI, 2016, p. 36).

La expansión en cuanto al número de sujetos obligados por la LGTAIP a las tareas de transparentar, permitir acceso a información y proteger datos personales abarcó, como se indica en su artículo 23, a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos

y personas morales, físicas o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos; esta determinación hizo que la ASF asumiera plenamente las responsabilidades de los sujetos obligados enunciadas en el artículo 24, tales como constituir comités y unidades de transparencia, constituir y mantener actualizados los sistemas de archivo y gestión documental, el uso de formatos abiertos y accesibles para la publicación de la información y difundir proactivamente información de interés público, entre otras, así como a atender, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley, las solicitudes de información.

## La interfaz transparencia-fiscalización

La ASF, en tanto sujeto obligado de la LGTAIP, tiene que cumplir con las obligaciones de transparencia señaladas en el Capítulo II del Título Primero de la LFTAIPG, además de que debe de implementar los procedimientos específicos de acceso a la información, señalados en su Título Tercero, así como los correlativos de la LGTAIP. Estos requisitos legales forman parte de la política institucional en materia de transparencia, sin embargo, como se explica adelante, ésta incluye otros elementos de gran relevancia.

Es preciso explicar brevemente por qué el acatamiento de la legislación relativa al acceso a la información sólo es uno de los factores que conforman las políticas institucionales de transparencia; asimismo, es necesario responder por qué es importante que las dependencias de gobierno diseñen sus propias estrategias de transparencia, acorde con las especificidades de su mandato, y a partir de una valoración de la demanda social de información y de sus capacidades técnicas y administrativas.

Sobre la primera interrogante, el núcleo del argumento es que los regímenes institucionales de transparencia muchas veces escapan a la lógica de la legislación en la materia; es decir, esta clase de programas incluyen, y pueden trascender, a la normatividad. Las estrategias de transparencia de las organiza-

ciones públicas no sólo abarcan el respeto al marco jurídico sobre el derecho a la información, señala Merino (2008, p. 250):

*Se trata, más bien, de una política que, a partir de estos contenidos mínimos, [los postulados legales] debe originarse en el interior de las organizaciones que decidan adoptarla para modificar sus patrones tradicionales de acción pública.*

Es crucial diferenciar a los mecanismos de transparencia impuestos mediante la facultad regulatoria del estado, y aquellos desarrollados por los propios sujetos obligados, con base en su mandato, particularidades funcionales, planeación estratégica, necesidades de apertura, u otros motivos. Se trata de una conceptualización amplia que incluye a la transparencia como una obligación legal<sup>5</sup> y como una política pública de las instituciones. En concordancia con lo anterior, en el orden federal coexisten múltiples esquemas heterogéneos de transparencia con un componente en común: la observancia de las obligaciones contenidas en la LFTAIPG y en la LGTAIP.

5 Merino hace referencia al elemento pasivo de la transparencia. Ver Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario (127-155). México: UNAM-IFAI.

La transparencia en su dimensión jurídica ha frenado gradualmente el ocultamiento de información clave sobre la estructura y funcionamiento del aparato gubernamental<sup>6</sup>.

Las obligaciones de transparencia justamente sirvieron para que la sociedad conociera aspectos básicos sobre el marco jurídico, la operación, el desempeño y las finanzas de las organizaciones del Estado. Esto representó un punto de inflexión en el estilo de administrar los asuntos generales. Como lo señalan Ayllón y Arellano, la LFTAIPG “supuso un giro fundamental en el modo de entender el ejercicio del poder y la introducción de una nueva política pública de enorme trascendencia para el futuro del país” (López Ayllón, S. & Arellano, D., 2008, p.26).

Las prácticas de secrecía burocrática, basadas en el uso privado de los expedientes públicos, fueron sustituidas por reglas de gestión documental; ahora se exige que todo acto administrativo tenga un sustento material, el cual debe de ser debidamente clasificado y conservado para los fines a los que haya lugar (evaluación, fiscalización, rendición de cuentas, etc.), con lo que las leyes aplicables posibilitaron que los ciudadanos pudieran reconstruir la historia de las decisiones de las autoridades.

Develar el móvil detrás de las acciones de los gobernantes es una cuestión de primer orden ya que permite conectar las causas de los problemas colectivos con las soluciones; conocer cómo, por qué y para qué se usan los recursos públicos, paulatinamente ha dejado de ser una concesión de unos cuantos. En suma, la transparencia ha proporcionado “más elementos para evaluar a un gobierno, más información para crear una opinión pública rigurosa y más elementos para crear un vínculo legítimo y productivo entre el gobierno y su sociedad” (Zaldívar, 2005, p.1).

---

6 Sobre las consecuencias de la implementación de la LFTAIPG ver: Benavides, A. (2006). Transparency and Public Administration in Mexico: How the Enactment of a Law Is Changing Culture. *Journal of Public Affairs Education*, 12 (4), p. 461-477.

Existen otras vertientes que se derivan del ejercicio de rendición de cuentas y que están vinculadas con el establecimiento de límites al ejercicio gubernamental, así como permitir la detección de las prácticas irregulares que han afectado el nivel de confianza de la ciudadanía en la gestión de las instancias del estado.

Respecto a la primera, la posibilidad de tener acceso a la información que sustenta la actividad de las entidades e instituciones gubernamentales opera como un disuasivo considerable a la arbitrariedad o la excesiva discrecionalidad que, en ocasiones, ejercen los funcionarios públicos (Muhlia, 2008); en este sentido, la rendición de cuentas contribuye a fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno.

En cuanto a la segunda vertiente, es necesario recalcar la importancia que tiene la disponibilidad de información pública en términos de que posibilita la participación ciudadana en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de programas y políticas públicas, abonando con ello no solamente a su sustentabilidad (DGPE-OEA, 2013), sino también a la gobernabilidad democrática, puesto que proporciona elementos de mayor relevancia para la lucha contra la corrupción, a través de la implementación de un control público sobre falencias y desviaciones en los actos de gobierno. Señala López Ayllón (2000, p. 179):

*Cuanto mayor sea el grado de accesibilidad pública al derecho, de las decisiones judiciales junto con su justificación y de los otros documentos oficiales, tanto mejor es el Estado de derecho, dicho de otro modo, sin información el Estado de derecho no es posible ni viable.*

Esto es relevante en tanto que la creciente complejidad de la vida social, así como la intervención de un mayor número de actores en el análisis de la gestión gubernamental ha demandado la extensión de la mera disponibilidad de datos a que estos se presenten de manera organizada y orientada a poder

servir como elemento de juicio para la toma de decisiones de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en materia de salud, educación, seguridad, actividades económicas y otras áreas de interés público.

Así, la transparencia desde una visión pragmática también ha acotado la brecha de información entre las instituciones y la ciudadanía; sin embargo, esto se ha dado a partir de estrategias diferenciadas. Los mecanismos de transparencia que surgen por iniciativa de la gerencia de las instituciones públicas cumplen con propósitos específicos, es decir, están diseñados para resolver problemas concretos de demanda social de información. Se trata así de mecánicas de transparencia singulares para comunicar, a distintas audiencias, asuntos públicos con un grado de especialización variable, lo que permite dar un valor instrumental al derecho al acceso a la información, en contraposición a un propósito amplio y abstracto de los datos en bruto que son publicados periódicamente por las instancias gubernamentales (DGPCE-OEA, 2013). Esta clase de instrumentos son mejor conocidos como sistemas de transparencia focalizada o de segunda generación.

La literatura en esta materia plantea, en términos generales, que la trascendencia de estas acciones radica en que permiten de-

velar decisiones del poder público, muchas veces de mayor interés y utilidad social que las derivadas de las leyes de acceso. Son canales alternativos para exponer información y conocimiento sustantivo, con el potencial de ser una fuente clave para evaluar la calidad de las políticas públicas. Asimismo, la transparencia focalizada aporta evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el ejercicio de las organizaciones, lo cual es decisivo para apuntalar el debate ciudadano sobre vicios del sector público.

*La transparencia focalizada debe funcionar como un dispositivo que hace visibles los problemas, permite mejorar el desempeño y reducir los riesgos. Además, tiene como efecto positivo que al generar información sintetizada y accesible se favorece la reducción de las disimetrías y por ende se disminuye la inequidad entre aquellos que disponen de un acceso a una abundante y calificada información y quienes sencillamente no lo tienen (Zaldívar & Revuelta, 2011, p. 13).*

Esto parte del reconocimiento de que la transparencia implica procesos, procedimientos y actividades que tienen como objetivo la generación de apertura sustantiva, credibilidad, responsabilidad y relevancia en el interés del público (Baohui, 2014).

## Bases legales de publicidad aplicables a la fiscalización superior

Desde la perspectiva de la fiscalización superior, el mandato de la ASF es la principal fuente que configura la dinámica institucional de manejo y publicidad de información; la transparencia es parte de la identidad de la ASF ya que su marco normativo así lo prescribe. Los instrumentos para dar a conocer la labor y los resultados de este órgano han surgido, en primer lugar, como respuesta al ordenamiento jurídico<sup>7</sup> correspondiente y, en segundo lugar, como una estrategia para maximizar el valor de la fiscalización —siendo este último aspecto sub-

sidario del primero—.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), por lo general, son agencias externas al aparato gubernamental y que se mantienen al margen de consideraciones políticas o de grupo. Esta posición privilegiada les permite vigilar de manera objetiva e imparcial, el desempeño de las organizaciones públicas; la misión de las EFS es revisar y evaluar cómo se ejercieron los recursos públicos.

*Es a través de la fiscalización que se puede hacer converger el interés personal de*

7 Artículos 74-VI y 79 constitucionales y la LFRCF.

*los gobernantes, funcionarios y legisladores, con el general. [...] La fiscalización superior deber ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político. Su institucionalidad depende de la prevalencia de la autonomía e independencia respecto de todos los factores vinculados con la militancia partidista. (Fuentes, 2014, p. 9)*

En esencia, la fiscalización es información. Esto quiere decir que, fundamentalmente, las EFS producen conocimiento. Las cifras, datos, hechos, hallazgos y otras evidencias contables que se obtienen a través de las auditorías son piezas cruciales de información sobre la realidad financiera y la actuación de los entes públicos, por ello, los reportes y otros documentos administrativos derivados de las auditorías son el producto medular de la fiscalización.

En su vinculación con el derecho humano de acceso a la información, la fiscalización superior ofrece datos accionables, derivados de análisis objetivos de la gestión financiera y del cumplimiento tanto del mandato legal como de los objetivos y metas que se plantean, por lo que abren a la ciudadanía una ventana adecuada al ejercicio y a la vigencia de otros derechos. Gutiérrez (2008, p. 25) menciona al respecto:

*El acceso a la información pública sobre el diseño, ejecución y evaluación de la política social nos permitirá exigir que se consoliden acciones y recursos a fin de mejorar las oportunidades de acceso a derechos sociales, como educación, salud, trabajo, alimentación y vivienda, con especial atención en los casos de las mujeres que viven en situación de discriminación o de vulnerabilidad.*

En este sentido, no resulta menor el tema del empoderamiento del ciudadano a través de su disposición de información precisa y confiable respecto al desempeño de los entes gubernamentales, así como al uso que le dan a los recursos que pertenecen a la sociedad.

Palma & León (2006, p. 255) afirman que

*El derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas [...] observan críticamente la función pública. Los ciudadanos son capaces no sólo de entender la compleja labor que implica la función pública, sino que son aptos para observar, monitorear y evaluar profesionalmente la labor gubernamental.*

Ahora bien, en cuanto al tema de la fiscalización superior y la transparencia, la mayoría de las EFS del mundo publican abiertamente los resultados de sus revisiones<sup>8</sup>; en el caso de la ASF, la publicidad de información es de hecho una etapa del proceso de fiscalización anual de la Cuenta Pública, de acuerdo con el artículo 79 constitucional. Este marco normativo establece que el contenido del Informe de Resultados (IR), que es el documento que integra los reportes de todas las auditorías llevadas a cabo tendrá carácter público una vez que sea presentado ante la Cámara de Diputados (a más tardar el 20 de febrero).

Cabe mencionar que la gestión de la Contaduría Mayor de Hacienda (institución responsable de la fiscalización superior que antecedió a la ASF) no estaba sustentada en este principio de apertura. La reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales (llevada a cabo el 30 de julio de 1999<sup>9</sup>), la cual fue la base de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y consecuentemente del surgimiento de la ASF, estipuló dicha condicionante (ASF, 2009).

Los resultados de la revisión de la Cuenta Pública no son el único material que se difunde, la política de transparencia de la ASF abarca desde la planeación de los procesos de au-

8 En la Base de Datos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) es posible consultar el nivel de divulgación de los informes de auditorías de la mayoría de sus miembros. Ver: <http://www.intosai-database.org.mx/>

9 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_145\\_30jul99\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_145_30jul99_ima.pdf)

ditoría hasta la promoción y seguimiento de las acciones preventivas y correctivas que el órgano impone. Esto se lleva a cabo por medio de la publicación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF), (artículo 6 de la LFRCF), y del Informe del Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas (artículo 38 de la LFRCF).

El mandato de la ASF fija una serie de pausas de transparencia. La parte sustantiva del quehacer de la institución, es decir, la fiscalización de la Cuenta Pública es un ejercicio que, por ley, es transparente. De hecho, la única información que no es pública es la que forma parte de una investigación sobre un posible daño patrimonial a la hacienda pública federal, de conformidad con el Título Quinto de la LFRCF, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como puede observarse, el núcleo de la labor de la ASF está formalmente abierto al escrutinio público, lo que no constituye un rasgo común de las organizaciones gubernamentales para las que, típicamente, el desarrollo de estrategias para divulgar información focalizada es una operación de segundo orden, es decir, se requieren decisiones de política para dar el salto del acceso a la información a la construcción de sistemas de transparencia con la capacidad de revelar aspectos cardinales sobre la actuación de las dependencias. En cambio, en la ASF, esta clase de medidas están integradas en todo el proceso fiscalizador.

En suma, las principales prácticas de transparencia de la ASF emanan de su mandato. En otras palabras, la transparencia es parte de la vocación institucional. En los distintos instrumentos normativos referidos implícitamente se reconoce que las auditorías son un medio para corregir las fallas en la gestión gubernamental, y que, en consecuencia, sus hallazgos no pueden permanecer ocultos.

En concordancia con lo anterior, y de manera

sucinta, los resultados de la fiscalización se ponen a disposición de la Cámara de Diputados, con el objeto de orientar la construcción de una agenda legislativa que trastoque las prácticas vigentes de gasto público, y a toda la sociedad para fortalecer la rendición de cuentas.

En la ASF la transparencia de origen es un imperativo legal<sup>10</sup>, lo que no solamente significa que la institución es transparente porque la ley así lo dicta, sino también porque dicho aspecto es una condición básica para el éxito de la fiscalización. Si los resultados de las auditorías no se comunican de manera abierta, tanto a los tomadores de decisiones como a la ciudadanía, difícilmente se podrán generar cambios duraderos en la administración pública; por ello, para que la fiscalización sea efectiva, debe de ser imperativamente transparente. El marco normativo de la institución reconoce esta condicionante y por ello garantiza la transparencia del ciclo de fiscalización.

A grandes rasgos, los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública constituyen un diagnóstico crítico sobre la eficacia y eficiencia del ejercicio de recursos federales. Los informes de auditoría arrojan un balance preciso sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de ingresos y egresos, y de las metas y objetivos de los programas. Esta información puede ser de carácter estratégico para múltiples actores (legisladores, funcionarios públicos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, medios de comunicación, etc.), por lo tanto, su difusión apropiada resulta primordial<sup>11</sup>.

10 Esta condición preexistía a la formulación de la LFTAIPG.

11 La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) ha reconocido el alcance de dichas actividades a través de la presentación de dos Normas Internacionales de Auditoría (ISSAI, por sus siglas en inglés): la ISSAI 12 “El Valor y Beneficio de las EFS, marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, la ISSAI 20 “Principios de transparencia y rendición de cuentas” y la ISSAI 21 “Principios y buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas”. Ver: <http://es.issai.org/>



## Consideraciones finales

La vigencia y promoción de los derechos humanos, en especial el de acceso a la información, son un deber compartido tanto de las dependencias públicas como de la ciudadanía; es indispensable que existan los instrumentos legales e institucionales que normen, de manera precisa, las modalidades para la publicación y el acceso a los datos resultado y reflejo de la gestión pública; asimismo, sin una participación activa, crítica y constructiva por parte de los usuarios de la información pública, ni este derecho, ni los que dependan de su ejercicio, representan un instrumento de desarrollo, democratización y participación.

Los derechos humanos abarcan áreas crecientes de la actividad social, por lo que es indispensable que los marcos jurídicos y los órganos garantes de dichos derechos mantengan una actitud proactiva y de anticipación a los cambios que se registren, con el fin de que las soluciones propuestas resulten positivas.

En materia de fiscalización superior, la relevancia de los resultados de las auditorías practicadas a la gestión gubernamental y su oportuna y adecuada difusión entre sus usuarios, ya sea la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, los sectores académicos y de investigación, los propios entes auditados, o los legisladores y tomadores de decisiones en materia de diseño e implementación de políticas y programas públicos, queda más que manifiesta, al proporcionar a todos ellos información confiable, oportuna y basada en evidencia documental, que otor-

ga una visión a profundidad del ejercicio de los recursos públicos y el cumplimiento de metas y objetivos.

Las acciones de transparencia focalizada o de segunda generación puestas en práctica por la institución fiscalizadora, y que se derivan no solo del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las leyes en la materia, sino que forman parte indisociable de los objetivos de las propias auditorías, representan un patrimonio informativo de la mayor importancia para la ciudadanía, puesto que le permiten acceder a datos confiables, a partir de los cuales pueden normar su opinión, tomar decisiones, alinear su voto y exigir el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado en función del mandato que le fue otorgado.

Estos factores redundan en el mantenimiento y profundización de los procesos de democratización de las distintas manifestaciones de la vida social; una ciudadanía que no sabe y que no cuenta con información, indefectiblemente será presa de los excesos gubernamentales, la opacidad, la discrecionalidad y el autoritarismo, elementos adversos a la vigencia de los derechos humanos.

Por ello, la fiscalización superior y su función generativa de información resultan torales en el paso de los derechos humanos, de un plano formal y enunciativo, a un ejercicio real, comprometido y que puede tener un impacto relevante en el establecimiento de mejores condiciones de vida y de desarrollo.

## Referencias

**Arellano, D. (2008).** *Transparencia y organizaciones gubernamentales. En Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho (263-285).* México: Siglo XXI.

**ASF (2009).** *Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria.* México: ASF-Cámara de Diputados. Disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/185\\_aniv.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf)

**Baohui, X. (2014).** *Press Freedom and Transparency in China. En Rethinking Rhetoric and Reality (1-29).* Estados Unidos: Lexington Books.

**Benavides, A. (2006).** *Transparency and Public Administration in Mexico: How the Enactment of a Law Is Changing Culture. Journal of Public Affairs Education, 12 (4), p. 461-477.*

**Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015)** *Derecho humano de acceso a la información.* México: CNDH-INEHRM.

**Departamento para la Gestión Pública Efectiva - Organización de los Estados Americanos (2013).** *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos. 15 de abril de 2021, de OEA, Sitio web: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>*

**Fuentes, B. (2014).** *Democracia y fiscalización: modelos y aportaciones. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. 3 (5), p. 7-18.*

**Gutiérrez, P. (2008).** *El derecho de acceso a la información pública Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales.* México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2016).** *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada.* México, INAI.

**López Ayllón, S. (2000).** *El derecho a la información como derecho fundamental, Derecho a la información y derechos humanos, 37, p. 157-181.*

**López Ayllón, S. (2008).** *La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales? En El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones significados y consecuencias (1-33)* México: UNAM-IFAI.

**López Ayllón, S. & Arellano, D. (2008).** *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* México: CI-DE-IFAI.

**López Ayllón, S. & Cohen, S. (2005).** *El acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos. En Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información (209-236).* México: IIJ-UNAM.

**Merino, M. (2008).** *La transparencia como política pública. En Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho (240-262).* México: Siglo XXI.

**Merino, M. (2006).** *Muchas políticas y un solo derecho. Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario (127-155).* México: UNAM-IFAI.

**Muhlia, V. (2008)** *El derecho de acceso a la información, como un derecho humano 15 de abril de 2021, Sitio web ITAIPEM: [http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista\\_Rc\\_et\\_Ratio/Rc\\_et\\_Ratio\\_1/Rc1\\_3\\_Victor\\_Muhlia\\_Melo.pdf](http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_1/Rc1_3_Victor_Muhlia_Melo.pdf)*

**Nowak, M. (2005).** *Derechos humanos: manual para parlamentarios.* París: Unión Interparlamentaria y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**Palma, I. & León, A (2016).** *Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano. Argumentos, 29 (82), pp. 243-258.*

**Pulido, M. (2006).** *El acceso a la información es un derecho humano: propuesta de un estándar de acceso a información de organismos públicos de derechos humanos.* México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

**Sagastume, M. (1991).** *¿Qué son los derechos humanos? Evolución Histórica.* Guatemala: Ministerio de Gobernación.

**Zaldívar, Á. & Revuelta, J. (2011).** *Transparencia focalizada. Ejercicio del derecho a la información pública en México.* México: IFAI-COMAIP.  
**Zaldívar, Á. (2005).** *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno.* Santiago de Chile: CLAD.



~~Alexander~~ ~~USA~~  
~~Amey...~~  
-21

Ilustración: Jorge Bulos Sampedro

~~Amey...~~

~~Amey...~~  
~~Amey...~~  
~~Amey...~~  
-21



La importancia de los archivos como instrumentos para salvaguardar los derechos humanos y civiles de la población.

Dr. Luis Francisco Rivero Zambrano  
Prof. Titular "b" Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía IPN

Dr. Fabián Hernández Galicia  
Coordinador de Promoción, Difusión e Investigación de la CDHEH

Lic. Carlos Alberto Solano Pulido  
Prof. Titular "c" Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía IPN



*Reconocer la vigencia del derecho a la información es poner en marcha los mecanismos para que la totalidad de la población ejerzan su derecho-obligación.*



## Introducción

En el presente ensayo expondremos la importancia que tienen los archivos como instrumentos para salvaguardar los derechos humanos y civiles de la población, iniciamos explicando las características de la guerra sucia que se desarrolla en Latinoamérica en la década de los años 70, así como las diferentes formas que el estado utilizaba para obtener información y reprimir a la población con el propósito de tener el control de la violencia en los países latinoamericanos. Los derechos humanos de nuevas generaciones enmarcan las nuevas necesidades y soluciones cotidianas que deben ser garantizadas por El Estado y preservados por cada acción institucional, política pública y marcos legislativos.

Posteriormente exponemos el caso de Colombia, que al igual que México vio el crecimiento de la delincuencia apoyada por los cárteles del narcotráfico que buscando extender sus áreas de influencia ha generado desplazamiento de personas y la desaparición forzada de muchos ciudadanos y ciudadanas.

## Guerra Sucia

En la década de los años 70 en América Latina, se presentaron episodios dramáticos de represión y desaparición forzada de personas. Las distintas dictaduras militares que gobernaron en la mayoría de los países del cono sur cometieron diversas violaciones a los derechos humanos como resultado de la denominada operación Cóndor, que buscaba evitar que el fenómeno cubano se reprodujera en otros países latinoamericanos.

Si bien en México no se vivieron gobiernos militares, desde la llegada del partido hegemónico se estableció un sistema autoritario

Ante esta situación, resulta de vital importancia visualizar a los archivos desde dos perspectivas, primero como instrumentos que permiten rescatar los testimonios orales de los ciudadanos que narran sus experiencias y permiten documentar los casos de violación a sus derechos humanos y civiles; en segundo lugar los archivos físicos como repositorios institucionales donde se canalizan, clasifican y consultan (derecho a la información) los expedientes y las recomendaciones en materia de derechos humanos para que los ciudadanos tengan conocimiento del seguimiento que se da a estos casos en materia de transparencia. Reconocer la vigencia del derecho a la información es poner en marcha los mecanismos para que la totalidad de la población ejerzan su derecho-obligación. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se estipula, en su artículo 19, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, de investigar y recibir informaciones y opiniones y de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

represor que privilegió el uso de la fuerza por encima del diálogo. Probablemente el evento más emblemático donde se muestra esta condición represiva de los gobiernos priistas fue el movimiento del 68, sin embargo, los procesos de represión hacia algunos sectores como estudiantil, médico, obrero, ferrocarrilero, entre otros; mostraron la escasa apertura del gobierno al diálogo, motivando la radicalización de las demandas sociales con base en el uso de las armas.

El movimiento armado como medio de demanda social se inicia a finales de los años

60, finalizando en los años 80 del siglo XX (Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Sociales A. C., 2012). Se clasifica en: a) urbanos, principalmente realizado por el grupo 23 de septiembre; b) rurales encabezados por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas. El estado para controlar estos grupos armados siguió una política de conainsurgencia.

*La estrategia contraguerrillera de la época se desarrolló en tres temporalidades. Entre 1940 y 1970 se practicó una desaparición forzada “primitiva” y que venía de muy atrás. Sin embargo, a partir de 1971 y hasta 1978 la represión pasó a una fase más sofisticada. Los procesos se burocrataron e institucionalizaron y se dio forma a un “complejo conainsurgente” que adquirió espacio y peso dentro del aparato del estado. Los operadores de la represión pasaron de respuestas ad hoc a la institucionalización de un “circuito de la detención-desaparición” que estuvo compuesto de tres fases: 1) la aprehensión; 2) la detención y 3) la definición final, es decir, el momento en el que el aparato represor optaba por hacer transitoria o permanente la desaparición del detenido (Ovalle, 2019).*

La evolución de la desaparición forzada presenta dos momentos: el primero consistía únicamente en hacer detenciones como medida para obtener información y como medida de advertencia al inconforme para que se alejara de la organización armada o movimiento social; el segundo consiste en detener y torturar para obtener información y liberar, o en su modalidad más agresiva detener, torturar para delatar y desaparecer al detenido. Las problemáticas sociales están vinculadas con el derecho humano de libre expresión y revisión de lo estipulado en tratados internacionales. Mediante las luchas sociales analizadas se han proyectado la instauración de mecanismo de protección y garantía de los derechos humanos de nuevas generaciones.

Esta evolución como comenta Ovalle (2019)

se da también en la burocratización y la institucionalización a través de diversas instituciones públicas, generando documentos de estas dependencias relacionadas con la conainsurgencia como: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Procuraduría General de la República (PGR), Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), Dirección Federal de Seguridad (DFS), policías estatales y municipales (Ovalle, 2019).

Un tercer momento en la evolución de la desaparición forzada se relaciona con el crimen organizado, si bien el Estado no tiene una participación directa, sí tiene responsabilidad al no esclarecerlo y controlarlo.

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas (RNPDO), indica que de marzo de 1964 hasta abril de 2021 al menos 213,492 personas se contabilizan como desaparecidas, de las cuales 87 368 personas se consideran como desaparecidas y no localizadas, de las cuales 79 421 se ubican como desaparecidas sin ninguna clase de rastro (Gobernación, 2021). Cabe señalar que el fenómeno de desaparición forzada ha tenido un incremento notable de 2006 a la fecha, el mismo Registro Nacional de Personas Desaparecidas, precisa que hasta antes de 2006 los registros contabilizaban 1,584 personas desaparecidas, de este año -momento en el que inicia formalmente el combate al crimen organizado-, al 31 de diciembre de 2019 se dieron 60.053 casos de personas desaparecidas (Gobernación 2019). El derecho a la información (Muhlia, 2008) se ha transformado y enfocado en la información contenida y resguardada por instituciones o autoridades, particularmente se menciona que, toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo estatal, federal y municipal es pública. Solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes. Estas modificaciones de inicios del siglo XXI, se estipulan como alternativas de solución propuestas por organismos internacionales con repercusión directa en el interés público.

La desaparición forzada ha sido utilizada por el gobierno mexicano como un método “de control social, disciplinamiento (sic) y represión que fue adoptado sistemáticamente para sembrar terror, para despoblar territorios y aniquilar posibles oposiciones populares y sociales” (Mastrogiovanni, 2017).

Una condición que facilitó la desaparición forzada en el periodo de la guerra sucia, y que caracterizó al sistema autoritario represor, fue la falta de marcos normativos que garantizaran el derecho a la información, el estado no tenía la obligación de ser transparente y rendir cuentas, ni realizar búsquedas de personas desaparecidas. Aunado a lo anterior, la figura presidencial concentraba el poder ejecutivo, controlando los demás poderes de gobierno, así como los medios de comunicación.

Será hasta el año de 1977 que constitucionalmente se obliga a las dependencias públicas a permitir el acceso a la información. Aunque es importante reconocer que, si bien actualmente contamos con leyes de acceso a la información, las prácticas gubernamentales siguen privilegiando la opacidad, los distintos gobiernos simplemente informan y en escasos casos promueven el derecho a la información. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos el 27 de enero de 2015 cuando el entonces Procurador de Justicia convoca a una rueda de prensa donde informa la “verdad histórica” sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa Guerrero, negándose a responder los cuestionamientos de los periodistas con su célebre frase “ya me cansé”, ocultando el acceso a la información y protegiendo al ejército.

Desde el año de 1978, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), emitió la recomendación 33/173, en la cual se manifestaba la preocupación de este organismo internacional por los casos de desaparición forzada que llevaban a cabo distintos gobiernos en el mundo (Lozano, 2016). Para la década de los años 90, la UNESCO reconoce la impor-

tancia de los archivos para alcanzar la justicia transicional. En México será hasta el año 2002 con la aparición de las leyes de acceso a la información que se establece el sustento normativo para combatir la desaparición forzada. Aunado a lo anterior y como resultado de recomendaciones como la 26/2001, hecha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la presión de organizaciones civiles, en el gobierno de Vicente Fox se crea la Fiscalía Especial Para Movimientos Sociales (FEMOSPP) con el objetivo de conocer lo sucedido en el caso de 532 personas que fueron detenidas y desaparecidas en los movimientos estudiantiles del 68 y la denominada guerra sucia. (Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Sociales A. C., 2012).

Actualmente, la sociedad mexicana tiene en las leyes de acceso a la información y de archivos, tanto federales como locales, la de datos personales, así como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, el sustento jurídico para exigir al estado la búsqueda y localización de las personas desaparecidas.

Las leyes de acceso a la información son necesarias si consideramos que con ellas las instituciones públicas, tienen la obligación de resguardar con los principios archivísticos adecuados, los documentos que generan como resultado de sus actividades sustantivas. En el caso particular de la desaparición forzada, la información de las dependencias estatales es el vínculo que puede permitir la localización de persona privada de su libertad, conocer la verdad, así como lograr la reparación del daño.

Conocer la verdad es un derecho humano, se condiciona con la información que se tenga, y que esté debidamente organizada y descrita. Este derecho a la verdad se caracteriza porque se reconoce el derecho que tienen las víctimas a saber la verdad, pero también a la obligación que tiene el Estado de esclarecer, investigar, juzgar, y sancionar a los res-



ponsables. Para ello es trascendental la garantía que se debe otorgar para que se acceda a la información que se resguarde en las dependencias de gobierno. La convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (1994) establecía que para poder concretar medidas de reparación se requiere que los familiares, jueces, así como abogados, deben instaurar y actualizar registros oficiales sobre desaparecidos, así como facilitar el acceso a los archivos, y crearlos cuando no existan. Uno de los casos más representativos es el Archivo para la Memoria Histórica.

## Centro Nacional de Memoria Histórica. Colombia

En el caso de Latinoamérica llama la atención el conflicto armado en Colombia, el cual puede ubicarse a mediados del siglo XX, aunque desde la visión de José Velandia (2020) esta violencia se ha ido modificando en su intensidad y localización geográfica, los actores que han participado, los intereses que ha habido detrás de él han hecho que este sea un conflicto dinámico. Si bien uno de los principales trasfondos que ha tenido es político, con disputas de partidos políticos, ideologías comunistas, así como de tenencia de la tierra, tiene una evolución que lo orienta hacia un conflicto en el que el eje central es el narcotráfico.

Para solucionar esta violencia, se llevaron a cabo diversas acciones, uno de ellos fue el de establecer un diálogo con las guerrillas de carácter liberal y marxistas. La confrontación fue otra medida que utilizó el Estado para solucionar el conflicto armado, finalmente se establecieron medidas de conciliación y el establecimiento de procesos de paz, así como de amnistía (Velandia, 2020).

La dificultad de establecer acuerdos consistentes que ayudaran a concluir la violencia en Colombia obligó a establecer una apertura democrática, realizar modificaciones en la constitución e incluir en las políticas los intereses de diversos sectores, principalmente marginados, como los campesinos, clase obrera, indígenas y mujeres. Es así como en el año 1991 se promulga una constitución, que tiene la característica de ser una ley garantista en cuanto a derechos de algunas personas, es incluyente en lo

social, aunque en lo económico excluyente por ser neoliberal. Incluyó el derecho a la paz que obligó al estado a realizar todas las acciones para garantizarlo a todos los colombianos, ofreciendo una herramienta normativa para afrontar la condición de conflicto (Velandia, 2020).

Lamentablemente a finales del siglo XX se acrecentó el conflicto armado con la aparición del paramilitarismo financiado por el narcotráfico, que confrontará a la guerrilla que también termina vinculándose con el narcotráfico. Esta intensificación de la violencia, intensificado por el narcotráfico, que busca el control geográfico de zonas de Colombia, desbordó al estado el cual no logró neutralizar el escalamiento de la violencia. Este conflicto en particular generó daños en la sociedad civil, siendo víctimas de violación de sus derechos humanos, sobre todo lo que se va a denominar Desplazamiento Forzado (Velandia, 2020).

Esta nueva escalada de violencia se suma a los anteriores procesos de violación de derechos humanos que padeció la sociedad colombiana, así como del derecho internacional humanitario, lo que impulsó al gobierno a diseñar los mecanismos para alcanzar la justicia transicional como una estrategia para superar el conflicto.

Es importante indicar que los modelos de justicia transicional se aplican a sociedades que pasan de una dictadura militar, de un gobierno autoritario o totalitario hacia un modelo democrático o también a sociedades que tuvieron un conflicto

armado y pasan a un periodo de paz.

Un mecanismo que ayudó a lograr esa justicia transicional, “fue la Ley 975 o la Ley de Justicia y Paz. Este marco normativo buscó acabar con el sometimiento de personas y organizaciones de lo que llaman grupos armados al margen de la ley, para que se desmovilizaran. La importancia de esta ley a pesar de no ser la primera que surge como mecanismo de justicia transicional, es porque es la primera que empieza a hablar de archivos y al derecho a la verdad de las víctimas” (Velandia, 2020).

Para lograr esta ley, comenta Velandia (2020) fue necesario pasar por un control de constitucionalidad para que le hicieran las adiciones buscando que estos grupos armados tuvieran que llevar a cabo procesos de reparación que incluían la verdad y la justicia. “Entonces esta ley en su capítulo décimo es la primera que habla explícitamente de los archivos y de su importancia para reconstruir la memoria histórica, y que el estado debe desarrollar condiciones para la protección de los acervos documentales para que no sean destruidos, adulterados o modificados” (Velandia, 2020), así como generar las medidas de satisfacción.

Esta situación, precisa Velandia (2020), generó una serie de reflexiones en congresos, seminarios, donde se vincularon organismos no gubernamentales, dando como resultado la “iniciativa de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que permitiría reparar a las víctimas y consolidar lo que se denominó una paz estable y duradera” (Velandia, 2020). Esta ley como indica Velandia (2020), se reconoció por el gobierno como limitada, porque los recursos que se tenían para lograr la reparación eran modestos, y la población que era sujeto de esa reparación muy grande, lo que generó polémicas. Sin embargo, esta ley obliga al estado a garantizar las condiciones para que cualquier persona u organización que quiera hacer la reconstrucción de la memoria histórica, tiene garantizado el acceso a la información,

la cual se encuentra en documentos, y muchos de esos documentos son públicos al ser producidos por el estado.

El deber de memoria del estado no será entonces construir la verdad oficial de los hechos, si no la de establecer condiciones de acceso a la información para que quien desee realizar trabajos para conocer esa memoria histórica los lleven a cabo, con el compromiso de divulgar los resultados. Se entiende entonces, como un derecho de la sociedad colombiana, tener la posibilidad de conocer diversas versiones sobre lo sucedido en el conflicto armado. Para alcanzar este objetivo se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica, conformando un archivo con copias de documentos de instituciones de gobierno relacionados a las violaciones de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, y de la sociedad civil; con el objetivo de reconstruir la memoria histórica. Este centro tiene dos grandes componentes, el archivístico y el de la reconstrucción de la memoria.

*Nosotros trabajamos el archivístico y lo hacemos de manera técnica, es decir buscando proteger la organización y el acceso a los documentos, pero hasta ahí, no hacemos la interpretación de los documentos, no creamos narrativas asociadas al conflicto, de las diferentes versiones de la memoria, de la historia, no priorizamos ni privilegiamos una sobre otra, simplemente nuestra tarea es poner a disposición de la sociedad colombiana e investigadores la información debidamente organizada, para que sean ellos quienes realicen el otro componente de la reconstrucción, a través de informes, y trabajos (Velandia, 2020).*

Una riqueza que tiene el centro es que, al dejar la interpretación a la comunidad de investigadores e interesados en el tema, abre la posibilidad que las interpretaciones den como resultado estudios objetivos que expliquen la verdad de los acontecimientos, alejados de las posturas gubernamentales.

## A manera de conclusión

Al igual que en Colombia, México cuenta con leyes que, si bien están orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas, son necesarias para conocer la verdad y atender el problema de desaparición forzada, fenómeno que se ha acrecentado de manera alarmante como resultado del crimen organizado y su vínculo con el narcotráfico. Al igual que en Colombia, parece que el Estado mexicano empieza a dar señales de estar siendo rebasado por la violencia, convirtiéndose en un mero espectador de migraciones y desplazamientos de la sociedad civil. Pobladores de Estados como Guerrero y Michoacán, se han visto obligados a abandonar sus lugares de origen, “la Secretaría de Gobernación estimó que en el país 474,476 ciudadanos tuvieron que cambiar de residencia debido a amenazas o miedo a represalias por parte de la delincuencia organizada” (Monroy, 2020).

Esta condición no parece que se modifique a la brevedad en el país, por lo que la necesidad de tener información debidamente resguardada para reconstruir la verdad histórica y llevar a cabo procesos de seguimiento y reparación, para ello es necesario contar con los acervos archivísticos de las instituciones represoras (da Silva, 2002) debidamente organizados, que deberán complementarse con la conformación de documentos orales, los de las víctimas, o los que se crean para conocer la verdad y alcanzar la justicia como el Centro Nacional de Memoria Histórica en Colombia.

Es importante mencionar que si consideramos la verdad como derecho humano y que esta se condiciona a la información que se tiene y que debe estar en los archivos, podemos afirmar que la creación de un Centro Nacional de Memoria Histórica como en el caso colombiano, no es tan indispensable. Si todas las instituciones cumplieran la función para la que fueron creadas, partiríamos de la lógica que normativamente los archivos en

México deben cumplir con la función que las leyes de transparencia y archivo les obligan, y que con base en los diversos medios como las unidades de enlace, o las plataformas para hacer solicitudes de información, debería ser suficiente para tener acceso a la información. Un Centro de información resguarda copias con información que forma parte de las distintas dependencias de gobierno, así como de organizaciones no gubernamentales o documentos personales, funciona como un tipo de colección creada *ex profeso*, lo que puede propiciar un rompimiento a los principios de procedencia y de orden original, además el sostenimiento de este centro demanda recursos, que en ocasiones no es tan sencillo obtenerlos.

En todo caso lo que se considera como una posibilidad que brinda la teoría archivística, es la elaboración de instrumentos de descripción como la guía de archivos, que su función sería la de ubicar los acervos documentales que cuentan con información relacionada a la temática de desaparición forzada; aunado a lo anterior, instituciones como la Comisión de Derechos Humanos, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles podrían conformar archivos orales con los testimonios de las víctimas y familiares de desaparecidos que complementen la información que contienen las instituciones gubernamentales, ayudando a construir la memoria histórica y llevar a cabo procesos de reparación del daño.

Es indispensable comprender que es indispensable contar con archivos debidamente organizados y que cumplan las obligaciones que las leyes precisan, sin embargo y siendo realistas, las condiciones de organización en buena parte de los archivos del país no son las más adecuadas. Hace más de treinta años Michel Duchein (1983), en el estudio “Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la infor-

mación reservada en los archivos: un estudio del RAMP, indicaba que los archivos tenían tres obstáculos: 1) de orden jurídico, 2) de orden técnico; 3) por orden práctico (Duchein, 1983). En México, los problemas de orden jurídico pueden solventarse con las leyes de transparencia, sin embargo, los de orden técnico y práctico, siguen presentándose en buen número de archivos públicos y privados, lo que condiciona no sólo el acceso a la información, si no en su conservación y preservación, complicando en estas condiciones lograr el derecho a conocer la verdad y la reparación del daño.

## Bibliografía

**Alarcón, J. (2020).** *Entrevista realizada por Luis Francisco Rivero Zambrano*

**Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Sociales A. C. (2012).** *La verdad negada. Informe histórico sobre la guerra sucia del Estado mexicano entre los años 60's a los 80's. México D.F.,: CIHMS.*

**Duchein, M. (1983).** *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información reservada en los archivos: un estudio del RAMP. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.*

**Gobernación, S. d. (27 de abril de 2021).** *Comisión Nacional de Búsqueda. Obtenido de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>*

**Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** *Diario Oficial de la Federación. México, 9 de mayo de 2016 (Última reforma 27 de enero de 2017).*

**Ley General de Archivos.** *Diario Oficial de la Federación. México, 15 de Junio de 2018.*

**Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.** *Diario Oficial de la Federación. México, 26 de enero de 2017.*

**Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** *Diario Oficial de la Federación. México, 4 de mayo de 2015.*

**Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.** *Diario Oficial de la Federación. México, 17 de noviembre de 2017.*

**Lozano, M. (2016).** *La desaparición Forzada de Personas en México. Su protección en la Nueva Ley de Amparo, alcances y límites.* CDMX: Porrúa.

**Mastrogiovanni, F. (2017).** *Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada en México como estrategia de terror (Segunda ed.).* Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial.

**Monroy, J. (28 de abril de 2020).** *Estiman que 474, 476 personas fueron desplazadas por amenazas o miedo a las delincuencia y el narco-tráfico.* *El economista.* Recuperado el 2021 de mayo de 03, de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estiman-que-474476-personas-fueron-desplazadas-por-amenazas-o-miedo-a-la-delincuencia-y-el-narco-trafico-20200428-0100.html>

**Ovalle, C. (2019).** *Tiempo Suspendido. Una historia de la desaparición forzada en México, 1940-1980.* CDMX: Bonilla Artigas Editores.

**Velandia, J. L. (2 de junio de 2020).** *Centro Para la Verdad y la Memoria Histórica de Colombia.* (L. F. Zambrano, Entrevistador)



Ilustración: Jorge Bulos Sampedro

# El derecho de acceso a la información pública como derecho humano

---

C.P. Mirna Moncada Mahuem  
Comisionada Presidenta del Instituto de Transparencia,  
Acceso a la Información Pública Gubernamental y  
Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se añaden siete fracciones al artículo sexto constitucional, la importancia de esta reforma estriba en que, en las fracciones se dictan los principios y bases que rigen en los ámbitos federal y estatal, entre las cuales destacan los principios siguientes: publicidad, máxima publicidad y protección de datos; y las siguientes bases: gratuidad, universalidad, celeridad y administración de archivo. Es decir, la Reforma al Artículo 6° constitucional establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental.

Sus antecedentes iniciaron con la reforma al artículo sexto constitucional en el año de 1977 mediante la cual el derecho a la información fue incorporado a la Carta Magna, pero solo se estableció como prerrogativa de los partidos políticos con el propósito de asegurar que éstos pudieran difundir sus propuestas en los medios de comunicación en condiciones de equidad, la finalidad era que la sociedad mexicana tuviera la posibilidad real de conocer la plataforma ideológica de las diversas corrientes políticas con presencia en el país. Posteriormente en 1983 con el Caso Burgoa y el Caso Aguas Blancas se sentaron los precedentes para que, en el año 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconociera el derecho a la información como una garantía individual y la obligación del Estado a informar verazmente, por lo que paso de ser de una prerrogativa de los partidos políticos, a erigirse como una garantía exigible al Estado con la finalidad de que éste proporcione a la sociedad información veraz, completa y objetiva, el 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Siendo que con esta última reforma al artículo sexto constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, se reconoce al derecho de acceso a

la información pública como una condición necesaria para el fortalecimiento del estado de derecho y la democracia, determinando que es el derecho de toda persona a solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso, que las autoridades deben garantizar a todas las personas:

- 1) que tengan acceso a la información en igualdad de condiciones y sin distinciones que afecten la dignidad;**
- 2) poder difundir información;**
- 3) proteger tus datos personales;**
- 4) mejorar la organización, clasificación y manejo de la información, señalando que la única información que se considerará reservada es: 1) por razones de interés público o de seguridad nacional o bien 2) por respeto a los derechos de otras personas, como los datos personales.**

Por lo que el acceso a la información pública, como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa un derecho fundamental para todas las personas que deseen buscar y recibir información y datos en manos del Estado.

Siendo así, que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, permite reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas, sumando un componente de sustentabilidad a las políticas públicas.

En efecto, si comprendemos que el acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, esta-





*“la capacidad de las instituciones políticas para procesar las demandas sociales y los conflictos en forma pacífica, que sea además plenamente respetuosa del Estado de Derecho y de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos”*



mos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia.

Estos beneficios son el contrapeso al ejercicio del poder en tanto sea necesario limitarlo para evitar excesos siendo el mejor método, la vigilancia de los ciudadanos; ganar la confianza del pueblo en las acciones gubernamentales para reducir las sospechas de posibles actos indebidos fortaleciendo así su autoridad y legitimidad; permitir a los ciudadanos evaluar la gestión y desempeño de los gobiernos y de los gobernantes en particular y; finalmente, incrementar y mejorar el debate público con las opiniones de las “luces del público” o ciudadanos ilustres que muchas veces no participan directamente de la gestión del gobierno pero que -a través de este derecho- pueden conocer y eventualmente influir en las decisiones públicas.

En este contexto, el acceso a la información cobra una nueva dimensión porque, además de ser un derecho de los ciudadanos, fortalece directamente a los gobiernos democráticos, que contarían con un poderoso mecanismo de autocorrección y aprendizaje, en la medida que facilitaría la interacción de los ciudadanos con el gobierno y la administración pública.

Considerándose como la clave en la conformación de una cultura de transparencia de acceso a la información y participación ciudadana, es el derecho de conocer activa o pasivamente las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que permiten formarse una opinión, lo cual está sujeto a diversos principios: principio pro-persona, de universalidad, de interde-

pendencia e indivisibilidad, de progresividad, de interpretación conforme, de máxima publicidad, de no discriminación, de accesibilidad y el principio de rendición de cuentas, transparencia e imperio de la ley.

El ejercicio de este derecho fomenta la construcción y la participación ciudadana al proporcionar herramientas para el conocimiento de la comunidad que permitan proponer, intervenir y dar seguimiento a proyectos comunitarios, y exigir rendición de cuentas a los servidores públicos en cuanto a las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones. El derecho de acceso a la información es un derecho humano, por lo que es importante destacar que busca garantizar sin evasivas un derecho fundamental.

Relacionando entonces este derecho y una concepción del mismo como una política pública -o acción afirmativa- inherente de los gobiernos democráticos, podríamos decir que el acceso a la información pública es un elemento clave de la gestión pública y de todos los elementos que componen el concepto de gobernabilidad democrática entendida ésta como “la capacidad de las instituciones políticas para procesar las demandas sociales y los conflictos en forma pacífica, que sea además plenamente respetuosa del Estado de Derecho y de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos”.

Siendo además que, el derecho de acceso a la información tiene claramente una naturaleza instrumental para el ejercicio de otros derechos, especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, ya que es sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio que se puede acceder efectiva-

mente a su pleno goce y disfrute. Así lo ha reconocido la Asamblea General de la OEA, a través de sus resoluciones, en la que ha enfatizado el derecho de acceso a la información como valor instrumental, en particular, en su informe del 2008, la Relatoría afirmó que:

*“el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente por parte de los sujetos más vulnerables”. Asimismo, recordó la importancia de la información para el ejercicio de los derechos civiles y políticos al señalar: “el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos.”*

En el mismo sentido, sobre la obligación del Estado de producir y divulgar información como condición para el ejercicio de otros derechos y para la verificación del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, la CIDH ha señalado en su informe sobre Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales que: “la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir”. De esta forma, para la CIDH la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia, constituye una herramienta imprescindible para satisfacer los derechos sociales de los grupos más débiles o tradicionalmente excluidos. La obligación de producir y permitir el acceso de información estadística diferenciada es una herramienta clave para el esclarecimiento de los hechos atroces, señalando que

*“cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse.”*

Ahí la importancia que tiene el Derecho de Acceso a la información con los Derechos humanos.



Ilustración: Jorge Bulos Sampedro



Ilustración: Jorge Bulos Sampedro



# Transparencia: importancia y desarrollo

Por: Mtro. Nicandro Hernández Aldaco

Profesor de la licenciatura en Ciencia Política y  
Administración Pública de la UAEH

El presente texto tiene como objetivo destacar la relación de la transparencia y los derechos humanos como elementos indispensables en los Estados democráticos. Por un lado, la transparencia viene a reforzar la idea del poder del pueblo, en un sentido relacional; ya que se convierte en un instrumento que les permite a los ciudadanos ejercer un control sobre aquellos que ejercen el poder, al reducir las asimetrías de información. Bajo un enfoque de derechos humanos, la transparencia se convierte en una herramienta relevante, ya que permite la consecución de otros derechos; derechos que desde el inicio de las reformas liberales comenzaron a extenderse y ampliarse en gran parte de los Estados democráticos, y que, encontraron un impulso importante en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“ *el acceso ciudadano, oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas* ”

El presente texto se divide en tres partes, primero, se realiza un acercamiento al concepto e importancia de la transparencia; posteriormente, se reflexiona acerca de los vínculos que tiene ésta para el ejercicio de otros derechos, no sólo en términos de control del poder, sino de derechos tan amplios como el derecho a la salud o a la ciudad, finalmente se describe el proceso de construcción de la política nacional de transparencia.

La primera interrogante a la que se busca dar respuesta es: ¿Qué es la transparencia? La transparencia significa que se puede ver a través, como si fuera una caja de cristal, es decir, no hay barreras que oculten lo que hay dentro de la esfera pública gubernamental, la transparencia lo hace todo visible, nos permite ver en su interior, sin la necesidad de estar dentro de ella (Peschard, 2017). En este sentido la transparencia se convierte en una vitrina pública que pone al alcance de toda persona cualquier acción pública.

En un mismo sentido, Emmerich (2004) sostiene que la transparencia es “el acceso ciudadano, oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas” (p. 80), para el autor ésta puede ser activa o pasiva: es activa cuando el gobierno difunde la información acerca de su gestión de manera cotidiana apegándose a lo que señala la normatividad, por ejemplo, la información que publican a través de sus portales de transparencia; y es pasiva cuando los ciudadanos la solicitan, es decir, el Estado resguarda la información a menos que medie una solicitud por parte de los ciudadanos, a lo cual, el Estado tiene la obligación de entregar la información.

Por otro lado, Villanueva entiende la transparencia como “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas” (2004, p. 63).

En este sentido la transparencia contempla dos vertientes, por un lado, se inscribe como una política pública que hace posible el derecho a la información, y la otra vertiente, entiende que la transparencia se convierte en un instrumento que les permite a los ciudadanos vigilar y controlar el poder.

Resulta obvio el valor que posee la transparencia, al respecto Merino (2008) identifica cuatro valores: el primero tiene que ver con una idea de justicia, ya que, si los actos de quienes gobiernan son justos, no tienen por qué darse en el secreto, pero si los esconden es porque existe un reconocimiento de que no lo son, de que son injustos; por eso la transparencia se acepta como un medio que busca la consecución de acciones justas de los que gobiernan, esto en un marco de visibilidad. El segundo elemento se refiere a su valor público; es decir, que el espacio es común y que la información nos pertenece a

todos; que no es patrimonio de nadie y que no se puede excluir a nadie. El tercer valor se refiere a que la información es abierta y accesible, por lo que no se puede limitar, y que su valor va más allá de la simple apertura ya que hace posible que se generen mayores niveles de certidumbre y confianza. El cuarto valor se refiere a la responsabilidad que los servidores públicos tienen con la sociedad, es decir, este valor acentúa el hecho de que los servidores públicos tienen responsabilidad no sólo por los actos que ejecutan, sino por los resultados y las consecuencias de estos, lo que los obliga a justificar sus decisiones y a responder al compromiso que tienen con la sociedad.

No se puede dudar de la importancia que hoy tiene la transparencia; la transparencia importa porque genera certidumbre, acota la discrecionalidad, desarrolla confianza, pone límites al poder y potencializa los derechos de los ciudadanos; al respecto Peschard señala:

La transparencia y el derecho por saber y conocer las decisiones y acciones que adoptan los gobiernos en sus diferentes niveles de gestión en ese elenco de instituciones emanadas de la desconfianza en la democracia [...], en el entendido de que no es un concepto que signifique que son procesos que van en contra de la democracia [...], sino que van más allá, es decir, que los rebasan y les sirven de contrafuerte, porque ayudan a prolongar y profundizar sus efectos. Estos mecanismos sirven para poner a prueba la reputación de una autoridad. (2017, pp. 66-67)

De esta manera la transparencia se convierte en una herramienta que le devuelve el poder al pueblo, al convertirse en un instrumento que hace posible ponerle límites y control al poder; en este sentido, Uvalle señala que la transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es, al mismo tiempo, fórmula institucional que combina la administración de la informa-

ción de carácter público, la cual está a cargo de los cuerpos burocráticos [...] (2007).

De igual forma, Merino señala que la transparencia “sirve como un instrumento y como un incentivo para impedir que algunos particulares se adueñen de los espacios públicos. Así, la transparencia se entiende como una herramienta para combatir la apropiación privada de los espacios públicos” (2005, p. 18).

Ahora bien, la transparencia no sólo es un mecanismo que permite limitar el poder, sino que garantiza el ejercicio de otros derechos; es decir, generan externalidades positivas que refuerzan la participación de la ciudadanía y favorecen la consecución de más derechos, porque se generan incentivos para la participación y desincentivos a las prácticas de opacidad y corrupción.

En este sentido, no debemos olvidar que la transparencia tiene un valor estratégico y social que beneficia a los ciudadanos, por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (LTAIPEH), en su artículo 70, señala que los sujetos obligados deberán de poner a disposición del público [...] “la información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico”; es decir, la transparencia resulta fundamental para garantizar el derecho a la ciudad ya que pone a disposición de cualquier persona la información relativa a las áreas de riesgo dentro de una ciudad que pudieran generar peligro al patrimonio y la integridad de los habitantes.

Otro ejemplo que permite ilustrar la posición de la transparencia para garantizar otros derechos, lo podemos observar durante la reciente crisis sanitaria provocada por el virus SARS-Cov-2, mejor conocido como Covid19. En este contexto el gobierno mexicano desplegó una serie de medidas que permitían a la ciudadanía estar informados de la evolu-

ción del número de contagios, de la disponibilidad de camas en los hospitales, de las áreas geográficas con mayor riesgo de contagio, de la disponibilidad de oxígeno, entre otras; ante esta emergencia la transparencia jugó un papel clave para resguardar y garantizar el derecho a la salud de los mexicanos. Con relación al ejercicio de los derechos político-electorales la importancia de la transparencia es fácilmente identificable, ya que el poder tener acceso a información pública abre la posibilidad de poder evaluar el rendimiento de los gobiernos, y con ello, poder generar una opinión que permita ejercer un voto libre, objetivo y mejor informado; en este sentido la transparencia nos permite ejercer el derecho al voto, al libre pensamiento y el derecho a opinar de manera libre.

Desarrollando otro punto, no resulta ocioso recordar que los avances en la materia han sido resultado de esfuerzos emprendidos desde distintos sectores de la sociedad como los son organizaciones de la sociedad civil, la academia, los periodistas y actores gubernamentales que ayudaron para que se diera un pleno fortalecimiento de los derechos humanos y para crear instituciones democráticas más robustas, garantes y eficientes (Chacón, 2016).

La transparencia como política pública que permite materializar el derecho a la información tuvo su primer antecedente dentro del texto constitucional, en el artículo 6º, se remonta a la Reforma de 1977 sin embargo, como señalan Edgar Franco y Juan Pardinás “a pesar de que formalmente la constitución protegía este derecho, la falta de una legislación secundaria y una estructura adecuada impedía que este derecho fuera ejercido plenamente” (2013, p. 233).

Resulta necesario recordar que el texto constitucional concedía la tutela al Estado para poder garantizar el derecho a la información, pero también le concedía la posibilidad para poder restringirlo, ya que no establecía nin-

gún marco regulatorio que estableciera los mecanismos de ejecución de este derecho; es decir, no se trabajó en la generación de una ley de acceso a la información y transparencia. Esto dejaba a los ciudadanos sin la posibilidad de encontrar mecanismos que sirvieran como instrumentos para ejercer y exigir su derecho; y de esta forma, sirvieran de contrapeso para evitar la opacidad y el secretismo por parte del Estado.

Al respecto Ackerman y Sandoval señalan que “las Leyes de Acceso a la Información son importantes aun cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información o a la libertad de expresión. El cumplimiento de las garantías constitucionales es muy difícil de asegurar sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación” (2005, p. 17).

La manera en la que comenzaron los cambios en materia de acceso a la información pública y transparencia se entiende bajo la lógica de un contexto de régimen autoritario, donde el régimen priista operaba cualquier cambio en las reglas del juego; es decir, aunque introducía en la Constitución este nuevo derecho, no permitía que se establecieran los mecanismos para su efectiva aplicación.

Esta primera reforma no tenía como objetivo generar una legitimidad social, es decir, que se diseñaran instituciones que otorgaran a la sociedad la confianza en sus gobiernos, que les permitieran ejercer mecanismos de control sobre el ejercicio del poder. Esta primera reforma buscaba legitimar los mecanismos de acceso al poder y dar cabida a una pluralidad de actores que exigían su entrada al espacio político como consecuencia de las tensiones que se venían desarrollando desde finales de los sesenta. Es por ello, por lo que este primer paso en la materia fue limitado.

Es hasta el año 2002, cuando siendo presidente de la República Vicente Fox Quezada, el Senado aprueba –en el mes de abril– la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). “La transición a la democracia en México marcada por la salida del PRI del poder y por la alternancia política, planteó un nuevo escenario que favoreció la apertura y transparencia en torno al quehacer público” (Hofbauer, 2007, p. 17 citado en Chacón 2016, p. 22).

Es precisamente durante el gobierno de la alternancia que comenzaron a generarse las condiciones que permitirían consumir los esfuerzos de distintos sectores de la sociedad civil; ello se vio reflejado en la Declaración de Oaxaca, que se convirtió en la antesala de la LFTAIPG; y que fue el resultado de la conferencia realizada en el año 2001 promovida por el Grupo Oaxaca.

Se puede considerar que este es el punto de partida donde comienzan a generarse las condiciones para el ejercicio de un derecho que existía desde hace veinticinco años, pero que no se ejercía.

A los cambios introducidos en el 2002, se sumaron las entidades federativas al promulgar legislaciones en la materia; pero se presentó uno de los obstáculos más importantes que se tendrían por resolver; este fue la gran heterogeneidad de legislaciones. Si bien, todas las entidades se sumaron a la protección y promoción del derecho, existía una gran diversidad respecto a cómo lo garantizaban, como lo definían o quiénes eran sujetos obligados en materia de transparencia.

Aunque se tenían que enfrentar retos importantes, la LFTAIPG permitió el surgimiento del IFAI, lo que fue un avance importante; en palabras de Peschard “el IFAI surgió como un órgano descentralizado, no sectorizado de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con facultades para promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a

la información y para resolver en definitiva sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información” (Peschard, 20017, p.183).

En 2007, el derecho a la información sufre una nueva modificación, a través de un decreto que adiciona al artículo 6° un segundo párrafo con siete fracciones que establecieron los principios que guían el derecho de acceso a la información. El fortalecimiento del derecho a la información en 2007 se entiende a partir de la Declaración de Guadalajara, donde se reconocían los límites de la LFTAIPG y la necesidad de articular los mínimos de transparencia que debían atender los distintos ámbitos de gobierno.

Con la Reforma Constitucional de 2013, se establecen preceptos importantes que no sólo iban a robustecer el derecho a la información, sino que serían elementos indispensables para el desarrollo del Gobierno Abierto.

La Reforma Constitucional de 2014 es de gran relevancia, ya que amplió el catálogo de sujetos. Se puede interpretar que con dicha Reforma se buscaría terminar con las prácticas de opacidad de todas aquellas personas (físicas y morales) que recibieran recursos públicos, al obligarlos a hacer pública la manera en que los ejercen. Además de establecer que los sujetos obligados tienen que generar los mecanismos de acceso a la información, por distintos medios, uno de ellos son los medios electrónicos.

Puede señalarse que, “esta reforma significó la concreción de experiencias y la mejora de los mecanismos para fortalecer el derecho de acceso a la información, así como también la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la administración pública” (Chacón, 2016, p. 29).

Así la Reforma trajo a la luz la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) publicada en mayo de 2015. La Ley estableció las bases para el diseño

e implementación del Sistema Nacional de Transparencia, para el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia; además de dar origen y normar las funciones del nuevo órgano de transparencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Finalmente, se tuvo una última Reforma publicada en el DOF el 29 de enero de 2016, que señala las prerrogativas del órgano garante con relación a la protección de datos, además de dotarlo de capacidad para coordinarse con los órganos garantes de las

entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación y otras instituciones con el fin de fortalecer el sistema de rendición de cuentas en México.

Todos estos cambios han venido a nutrir y reforzar la transparencia, los mecanismos de acceso a la información pública y el combate a la corrupción; y con ello, se ha ampliado el abanico de posibilidades para que otros derechos humanos puedan ser efectivamente ejercidos por las y los ciudadanos al reducirse las asimetrías de información existentes entre gobernantes y gobernados

## Bibliografía

**Ackerman, J. y Sandoval I. (2005).** *Leyes de acceso a la información en el mundo. México: cuadernos de transparencia, IFAI.*

**Cámara de Diputados LXIV Legislatura H. Congreso de la Unión.** [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

**Chacón, G. (2016).** *Estudio comparado sobre el impacto que tienen las instituciones que resguardan el acceso a la información pública en Chile y México sobre los derechos humanos: Fundar y universidad de Chile. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/767835.html>*

**Constitución Política del Estado de Hidalgo.** *Periódico Oficial 05-06-2017.*

**Emmerich, G. (2004).** *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis: Investigación y análisis sociopolítico y sicosocial (4), 67-90. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620404>*

**Franco, V. E. y Pardinás, J. (2013).** *El acceso a la información pública en México: antecedentes, conquistas y retos. En J. Peschard, J. R. De la Fuente, R. T. Delarbe, et al. (Coords.), 10 años de transparencia en México (pp. 221-237). México: IFAI.*

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo.** *Periódico Oficial 04-05-2016*

**Merino, M. (Coord.). (2005).** *Transparencia: libros autores e ideas.* México: CIDE-IFAI.

**Merino, M. (2008).** *La transparencia como política pública.* En J. M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (pp. 240-262). México, siglo XXI.

**Peschard, J. (2017).** *Grandes problemas. Transparencia: problemas y desafíos.* México: COLMEX, UNAM.

**Uvalle, B. R. (2007).** *Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado.* *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* (45), 47-74. Recuperado de <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1353/1031>

**Villanueva, E. (2004).** *Temas selectos de derecho de la información.* México

# GOBIERNO



Ilustración: Jorge Bulos Sampedro



# **Transparencia y acceso a la información: más allá de la apertura y visibilidad de los datos**

**Por: Luis Ernesto Pérez Consuelo**

Estudiante de la Licenciatura en  
Ciencia Política y Administración Pública

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

## Introducción

La democracia moderna ha sido un modelo que surge, se pensaba, destinado a cambiar el orden del mundo, y en efecto, consiguió mudar las fronteras del poder político pasando de un origen natural hacia la supremacía del poder civil. No obstante, y dejando cabos sueltos, han sido numerosas las acusaciones y las impugnaciones que se le han hecho a este régimen de gobierno a raíz de que, con ella, han sido bastas las derrotas sociales y las promesas incumplidas que han derivado en el mantenimiento de un orden social muchas veces injusto y desigual; con todo esto, la democracia evidenció que no vendría a ser la gran panacea esperada. Pero hablar de democracia, por lo menos en décadas recientes, ha mostrado ser el parteaguas de cuestiones un tanto más profundas e innovadoras que no solo tienen que ver con la soberanía popular o el sistema electoral, sino con las mismas bases constitutivas del proyecto democrático.

Por otro lado, la democracia moderna concurre en una serie de expectativas efímeras fundadas en la regla de la mayoría, en el consenso, el interés común y la participación, se piensa, de todos; pero estas concepciones nacieron en sociedades no complejas y nulas o escasamente industrializadas, en suma, la experiencia histórica ha demostrado que, en todo caso, la realidad se ha dislocado de las aspiraciones (democráticas) liberales, dejando solo, en términos de Robert Dahl, experiencias reales (específicas) de democracia y no una democracia real. Y en segunda instancia porque en esta época de una desorientación inmensa, el reconceptualizar, o, mejor dicho, actualizar la democracia, es quizá la manera más efectiva de rechazar toda forma en la que el autoritarismo se haga presente. Indudablemente, no conocemos otro régimen que ayude a superar las desventajas que hemos adoptado con la democracia, siendo

esta la causa de que trabajemos para mejorar las bondades que esta nos ofrece. A pesar de ello, es de reconocimiento que la democracia es el único lugar seguro en el que pueden habitar las libertades humanas conquistadas no hace mucho tiempo, o lo que hoy se conoce como Derechos Fundamentales, que posteriormente dan cabida al Estado de Derecho. Es decir, un reconocimiento constitucional de las garantías del individuo, **“de ahí que el Estado Liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado Democrático” (Bobbio, 2013, p.15).**

Las dinámicas globalizadoras del mercado acompañadas de una redistribución insostenible de riqueza, las desviaciones de los modelos económicos de crecimiento que intentaban –muchas veces lográndolo– subordinar a la política, el individualismo y la idea de la propiedad privada, cuestiones del marco general, en suma, la intervención sobre el sistema electoral, el cambio continuo de proyectos sobre desarrollo económico, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, –estas últimas, situaciones específicas para México– todo ello, en convivencia –también con las problemáticas y prácticas tradicionales gubernamentales ilícitas e ilegítimas– actuaron generando una democracia de baja intensidad que incluso hoy sigue su paso.

A pesar de los obstáculos, la potencia que tuvo la democracia finalizando el siglo XX, a pesar de los mareos, finalmente se tradujo en lo que hoy se conoce como democratización o transición democrática, que refiere a los siguiente **“el número de quienes tienen derecho al voto aumentó progresivamente” (Bobbio, 1986, p.14).** Pero como el sufragio no significa por sí mismo democracia, que se basa en un crecimiento constante del conflicto político y social, del disenso en su más diversa expresión.

Esto implica una actividad consistente de

parte del ciudadano en relación con su gobierno, cuya conexión –o desconexión– se sustenta de los valores y la cultura por demás democráticos, su arraigo y calidad; esto significa que, la participación ciudadana y su influencia en la agenda pública son la piedra de toque en el fortalecimiento democrático.

### **Pero, ¿cómo participar en lo que no se conoce?**

En décadas recientes, el tema de la democracia se ha inclinado –por un lado, debido a los obstáculos no superados, y por el otro, a la aparición de modelos administrativos como el New Public Management– hacia cuestiones sobre la legitimidad de las instituciones, la gobernabilidad, la gobernanza, la calidad de la democracia o el Estado de Derecho. Dimensiones que guardan una relación intrínsecamente estrecha, más que por su acercamiento directo con la democracia como por ser medios facilitadores de un proceso políti-

co, social y cultural que de hecho la construye; y atendiendo a su vínculo entre sí, observamos que **“en el entorno de las modernas instituciones públicas que buscan democratizar sus estructuras, se busca responder a la creciente demanda de rendición de cuentas, acceso a la información y evaluación de la gestión pública, cuyo común denominador es la transparencia”** (García, 2016, p.18 ).

La idea del gobierno abierto viene a inaugurar una segunda oportunidad para los mismos gobiernos, que al amparo del secreto habían más bien polarizado el aparato gubernamental, con ello, **“la transparencia se volvía una necesidad pública en torno a la legitimidad y supervivencia de las autoridades”** (García, 2016, p.27). Así, la transparencia como pilar democrático se convirtió en una práctica recurrente posteriormente en la primera década del siglo XXI, (específicamente en México).

## **Transparencia, breves anotaciones**

Cuando uno piensa en transparencia<sup>1</sup> lo que se viene a la mente es, más inmediata y comúnmente, la cuestión del recurso público y su ejercicio, de qué forma y bajo cuáles argumentos se está utilizando el dinero público por parte de las autoridades gubernamentales, es decir, en un sentido estricto y en principio, parece ser que transparencia es sinónimo de fiscalización; y es un hecho que es una parte importante de lo que transparencia gubernamental implica, seguirle la pista al dinero es una forma de que los gobiernos no lo dilapiden o lo sepulten en montañas de intereses

---

1 La transparencia como concepto se refiere a: la apertura de canales de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus instituciones para lograr una redefinición en la relación individuo-gobierno; la cual, a partir de la democracia, se funda en la posibilidad del ciudadano de evaluar la gestión

Resulta que, a finales de la segunda mitad del siglo pasado existió un esfuerzo institucional a nivel global que promovía el acceso a la información por parte de los ciudadanos, un esfuerzo derivado décadas atrás de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, esfuerzo en el que una influyente cantidad de países, incluido México. Desde entonces y gradualmente, se embarcaron en una marea de promulgación de leyes que hacían efectivo el derecho a tener acceso a información declarada pública, pero la democracia al ser un régimen cuya esencia es la confluencia de actividades que provienen de distintos grupos y agentes sociales que llevan a cabo una reflexión contemplando el interés general, en donde es necesaria la condición de disputa y el influjo entre los actores políticos para que esta exista.

Hoy en día se reconoce que de poco sirve el acceso a la información, sin información clara y de calidad, –en algunos casos oculta y preservada por la «razón de Estado»– con la que la sociedad y el ciudadano específicamente, pudiesen mantener un régimen democrático, en otras palabras, razonado. De lo anterior se sugiere que la información clara, precisa, de calidad y abierta en espacios de fácil acceso es información que funciona para la democracia y no que aparenta hacerlo; esto ocurre gracias a que la transparencia **“socializa una situación de apertura, al no hacerla depender de motivaciones individuales”** (Licona, 2015, p.300).

En complemento, la información debe ser precisa y fiel a lo que corresponda (sobre las prácticas, conductas, y actitudes del gobierno), así la autonomía de los grupos e individuos respecto del poder central aumenta, **“precisamente porque la propia democracia es el régimen que prevé el máximo control de los poderes públicos por parte de los individuos, este control es posible solo si dichos poderes actúan con la mayor transparencia”** (Bobbio, 2013, p.68).

El control del poder público se logra, en principio, a través de la información que recaba el ciudadano –y la sociedad en general– al tiempo en el que este trata de influir en redes donde se acumula el poder, en efecto, para utilizar dicha información, y de donde surgen decisiones para el interés colectivo, pero sin el acceso y el conocimiento de causa, (que parten del derecho a la información pública y la participación ciudadana, respectivamente). Por lo tanto, debe entenderse a la transparencia, no como un fin u objetivo, sino como una herramienta que favorece un nivel de democracia legitimizada, –y favorable para la sociedad– que permite, cíclicamente, irse reparando. Es un fenómeno interdependiente que comulga con otros principios como lo son la acción pública, la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión gubernamental **“sin más límite que la libertad, el derecho y la responsabilidad”** (Sánchez, 2015, p.53).

En este sentido, la democracia reclama la razón como un procedimiento normativo e incluso moral, que, como se dijo anteriormente, concede al individuo la potestad de libertad, pero no la libertad cuya norma es ella misma, o lo que Kant llamaba libertad negativa, sino la autodeterminación racional del hombre. Es necesario destacar que la ética es un componente en el servicio público dado que, las acciones llevan inherente lo siguiente: **“sea entre los individuos, sea entre los Estados, el mantener en el misterio un propósito y el tenerlo guardado en cuanto no se pueda declarar en público, es de suyo la prueba de fuego de su inmoralidad”** (Bobbio, 2013, p.54).

Como se había planteado, el tema de transparencia ha representado, en años recientes, un efecto inmediato que ha suscitado el debate histórico de la democracia, y es que no podemos precisar, ni siquiera tratar el tema de transparencia, sin entender que existe, dentro de esta lógica, una interdependencia entre dimensiones que se retroalimentan y son vinculantes. De este modo, iniciamos entendiendo que la transparencia no es un fenómeno aislado al que únicamente se alude para precisar, y en su caso rastrear, el camino que siguen los fondos públicos en materia de financiamiento, sino que corresponde más a la idea de una dinámica societal y política entre el Estado y la ciudadanía. La transparencia entonces **“no se trata sólo de decir cómo gastan los recursos públicos, [las autoridades gubernamentales] sino qué resultados se obtienen con ese gasto y qué bienes públicos generan”** (Licona, 2015, p.300).

De acuerdo a esto, y si bien sabemos que el concepto es ya claro, y en palabras de García (2016, p.18) “casi se deja adivinar o vislumbrar”. Es importante identificar como supuesto teórico, la transparencia se opone al ejercicio obscuro, secreto y siniestro del poder, porque precisamente propone la revisión ética en las actividades que encabeza el poder político, y a la par, como efecto práctico,



se trata de dos interpretaciones, a) la transparencia como eje que viaja de la sociedad civil hacia el gobierno, en el sentido de ser, a través de un derecho ciudadano, la potestad por la que se conocen las actividades y los artilugios políticos de las autoridades gubernamentales, teniendo una **“perspectiva del gobierno como ente público y no como una instancia de un grupúsculo político administrativo” (Carrasco, 2016, p.36).**

Como segunda interpretación, b) la transparencia como eje que parte del gobierno hacia la sociedad civil, se entiende como la finalidad de rendir cuentas al ejercicio de explicar y entregar argumentos del propio actuar del gobierno, creando espacios asequibles en donde la ciudadanía y la población en general puedan recabar información de calidad; en otras palabras, **“los gobiernos tienen que aprender a ser transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a cómo defender la transparencia” (Carrasco, 2016, p.38).**

Por otro lado, y retomando palabras de Bobbio (2013, p. 72) “Ya sea por la dificultad de acceso a las fuentes, por la intervención de un poder superior, o aun sólo por la insuficiencia de nuestras capacidades cognitivas”, es que la reserva y confidencialidad de cierta información sigue manteniéndose vigente. Por ello no es necesario convencer más allá del criterio propio, que la transparencia es en efecto, lo que nos “permite el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado y a

los procesos de que derivan” (Licona, 2015, p.300). Es un escrutinio que la sociedad hace de su gobierno, un examen.

Y, por lo tanto, el examen que hace la ciudadanía, a la postre, se traduce en evaluación (del gobierno), una evaluación, a la que, en efecto, el gobierno está obligado a someterse, de suyo es importante este estímulo que inexorablemente afianza la relación individuo-sociedad-gobierno. Si bien Kant, en su opúsculo, la paz perpetua, en uno de sus artículos explica que el único medio que nos impulsa un deber de actuar dentro de un marco, digamos, de obligación moral, es la propia razón, -que es lo que nos lleva a fundar una voluntad contractual-, entonces es entendible que la democracia que parte y tiene sus raíces en esa misma voluntad general a su vez fundada en la razón, tienda a la transparencia como forma irremediable del reconocimiento de que, el hombre por naturaleza instintivamente predispone al secreto, al disimulo y al silencio, por ello, **“como ciudadanos, debemos ser, si no devotos, sí observadores y practicantes de la realidad cuya característica más decisiva es que, en efecto, existe.” (Carrasco, 2016, p.35).**

Entendiendo que la característica principal de la democracia y lo que la reescribe, es en la participación social donde se nutren los procesos de rendición de cuentas, y ello comienza con la obtención de información por los medios legales.

## Una conclusión sobre México

La democracia ha sido un reto histórico y teórico en este país, entonces es necesario observar, por ejemplo, que el 87% de personas a nivel nacional consideran que los actos de corrupción son frecuentes, y que a su vez el porcentaje de personas que creen que existe corrupción en algún trámite que realizan es del 62%, (INEGI, 2019). Estos datos sobre la percepción que en general muchas veces

se tienen del gobierno habla, precisamente de que esta relación de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, en la práctica está dañada, y **“al llegar a este punto la distinción que entra en juego ya no es aquella entre poder de pocos o poder de muchos, sino aquella entre poder ascendente y poder descendente” (Bobbio, 1986, p.21).**

“la opacidad del poder es la  
negación de la democracia”

Lo cierto es que el desafío no es menor, si entendemos que dentro del actual proceso de modernización que atraviesa nuestra sociedad, se necesita trabajar un esfuerzo responsable entre instituciones y ciudadanía, que discurra en nuevas estructuras políticas y por consiguiente en inéditas formas de poder, adecuadas y efectivas para trabajar las urgentes y amplias demandas nacidas del propio proceso de transformación; e inherentemente esta transformación debe estar sustentada “en la convicción de que el gobierno democrático pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder, al **«poder sin máscaras»**” (Bobbio, 1986, p.23). Es de hecho, que sin transparencia no podemos llamar a este régimen de gobierno democracia y el ciudadano tuviese la pena de convertirse en una especie de subordinado de su propio sistema político, porque **“la opacidad del poder es la negación de la democracia”** (Bobbio, 2013, p.32). Y sin ella, ni siquiera son reconocibles los derechos que históricamente se han conquistado y con ello ya perdemos bastante. La transparencia nos propone y es una invitación a realizar una lectura de nuestro gobierno, le da sentido –democráticamente hablando– a su existencia.

Quizá la transparencia no es la solución total a todos los problemas que arrastra nuestra democracia, o la única, pero no se puede negar que de ella parten todos los aplazamientos de toda fuerza que impida establecer un gobierno abierto; y sobre eso es una obligación preguntarnos si **“¿Es exagerado decir que hemos llegado a un punto límite, a partir del cual únicamente existe la derrota de la democracia?”** (Bobbio, 2013, p.76).

## Referencias

**Bobbio, N. (1986).** *El futuro de la democracia.* México, D.F.: FCE

**Bobbio, N. (2013).** *Democracia y secreto.* México: FCE

**Carrasco, F. (2016).** *Transparencia gubernamental: nuevo paradigma de la democracia contemporánea.* En J. Ojeda B. y J. Meyer (Coords), *Democracia y ciudadanía: el camino de la transparencia* (pp. 31-46). México: Clacso.

**García, J. R. (2016).** *La transparencia como condición del Estado Democrático.* En J. Ojeda B. y J. Meyer (Coords), *Democracia y ciudadanía: el camino de la transparencia* (pp. 17-30). México: Clacso.

**INEGI (2019).** *La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.* Recuperado desde: <http://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

**Kant, I. (2018),** *Hacia la paz perpetua.* Madrid, España: Alamanda. Recuperado de <https://ctkebooks.net/wp-content/uploads/2018/10/HACIA-LA-PAZ-PERPETUA.pdf>

*Licona, V. C. (2015).* *La transparencia en México: antecedentes, situación actual y perspectivas.* En L. Bolaños C. y N. Monroy (Eds.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Tomo II* (pp. 299-354). México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

**Sánchez, J. (2015).** *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto.* *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003>



