

## INTRODUCCIÓN

Este libro se ubica dentro de un vasto y creciente cuerpo de análisis sobre la transparencia en México. Varios analistas han abordado ya los aspectos legales y documentado la historia política de las reformas en torno a la apertura de la información pública en México. De manera que en vez de repetir el trabajo de estos analistas, este libro persigue un objetivo muy específico: ofrecer una visión general y accesible de las prácticas reales de las instancias de gobierno mexicanas. Más que centrarse en las cuestiones legales, administrativas y procedimentales, el objetivo de los autores es compartir valoraciones breves y sintéticas sobre el estado de los procesos y la agenda del derecho a la información, desde el punto de vista de instituciones y aspectos específicos. Cada ensayo revela tan sólo la punta del iceberg de trabajos y hallazgos más profundos, puesto que la única manera posible de conjuntar tal rango de perspectivas en un trabajo accesible era respetando rigurosamente el requisito de la brevedad. La decisión de invitar a estos autores se basó en su experiencia y trayectoria en cada una de las áreas temáticas; en conjunto, ofrecen una amplia diversidad de perspectivas de la sociedad civil así como académicas.

Buscamos incluir los principales temas que se han insertado en el debate público como aquellos asuntos íntimamente vinculados con el derecho a saber y el contexto que permite ejercerlo, incluyendo cuestiones que van más allá de la transparencia y el acceso a la información. Como es de esperarse, el rango de temas es muy amplio, pues no hay asunto público que no conlleve la exigencia de la publicidad. Sin embargo, algunas áreas temáticas se revisaron con más amplitud que otras y la colección de temas y perspectivas está limitada por vacíos importantes. Ello se debió a que para algunas áreas no logramos encontrar colegas que hubieran investigado a fondo el estado de las reformas pro transparencia –como fue el caso de los subsidios gubernamentales a las empresas del sector privado. Algunos artículos se centran en el análisis de ciertas instancias en específico, mientras que otros abordan asuntos sectoriales o procesos que involucran diversas instituciones. Los ensayos se organizaron en nueve grandes apartados: *Procedimientos electorales*, *Instancias de representación política*, *Justicia y derechos*, *Política económica*, *Política social*, *Política ambiental*, *Estados y municipios* y *Temas transversales*.

El periodo que se analiza es el sexenio del gobierno de Vicente Fox –tomando como referencia obligada la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), el 12 de junio de 2002 y su entrada en

vigor un año más tarde— aunque varios autores comienzan sus análisis con una mirada a sucesos anteriores a ese periodo que han tenido repercusiones en la apertura informativa del sector, área o institución analizada. Otros abarcan inclusive acontecimientos que tuvieron lugar con posterioridad al sexenio en cuestión.<sup>1</sup>

El lector advertirá que las valoraciones, en realidad, no reflejan un consenso, sino que se pueden encontrar inclusive apreciaciones contrarias entre los autores. Sin embargo, de los ensayos se desprenden algunas conclusiones que son transversales a todo el espectro de temas y aspectos abordados, pues apuntan a cuestiones estructurales del entramado legal e institucional del acceso a la información y la transparencia con el que se cuenta hoy en México. Sin lugar a dudas, el avance más relevante —en el que la gran mayoría de los autores coinciden— es la propia existencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aprobada el 12 de junio de 2002, y los mecanismos de acceso a la información que puso en funcionamiento.

Entre los aspectos positivos de la Ley más mencionados están las dos dimensiones que regula: por un lado, lo relativo a la transparencia y, por el otro, lo que tiene que ver con el acceso a la información como un derecho. En el primer campo, hay amplia coincidencia en que el establecimiento de las obligaciones de transparencia en el artículo 7 —toda la información que las instancias gubernamentales deben publicar en sus páginas de internet— es un gran avance, pues se cuenta con información importante y de fácil acceso sin que el usuario la tenga que solicitar.

Además, varios autores afirman que, en la práctica, los sujetos obligados cumplen en mayor o menor grado con estas obligaciones. Tal es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual a decir de Kristina Pirker cumple en términos generales con estos requerimientos de información, generando “la impresión (al menos a primera vista) de que la institución ‘abre’ su gestión a la mirada crítica de los ciudadanos”. La Coordinación Nacional de Oportunidades, de acuerdo con Alberto Serdán “cuenta con una vasta y bien organizada información disponible en internet, que cumple razonablemente con los requerimientos de la Ley”. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en opinión de Ana Suárez y Libby Haight es “un caso ejemplar de la difusión ‘voluntaria’ de información de alta calidad y utilidad en la página web, recientemente renovada”.

<sup>1</sup> Los artículos se recibieron en un periodo de 9 meses, iniciando en julio de 2006 y finalizando la recepción en marzo de 2007, por lo que algunos de ellos presentan datos más actualizados que otros en sus balances del gobierno de Vicente Fox.

En cuanto a la segunda dimensión, el derecho de acceso a la información, los autores coinciden en que el establecimiento de mecanismos para el acceso a la información y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) son elementos indispensables para asegurar el cumplimiento del que es quizá el principio más básico de la ley: la máxima publicidad de la información gubernamental. En los ensayos, se ofrecen múltiples ejemplos sobre el papel incuestionable y definitivo de este Instituto para garantizar el acceso a la información pública –inclusive de aquella que rebasa la del ámbito estrictamente gubernamental. Arturo Alcalde, en su discusión sobre la transparencia en el terreno laboral, dice que: “La noticia más importante en materia de transparencia sindical deviene de ocho resoluciones dictadas entre 2004 y 2006 por el IFAI”. Otro botón de muestra lo presenta José Roldán en su análisis sobre el acceso a los expedientes médicos. En sus resoluciones, “el IFAI ha sentado ya un criterio positivo: los pacientes tienen derecho a la información de su expediente. [...] El balance es positivo: los ciudadanos, al menos quienes tienen acceso a servicios públicos, cuentan con una poderosa herramienta para mejorar la protección de sus derechos. El papel del IFAI ha ayudado a configurar un paciente más informado y con mayores instrumentos para activar la rendición de cuentas a los servidores públicos, así como a incentivar un mejor desempeño”.

Sin embargo, así como la Ley de Transparencia ha sido señalada como la piedra de toque en el proceso de apertura de la información gubernamental, varios autores coinciden en que, por diversas razones, esta Ley no ha sido capaz de lograr que el gobierno realmente se transparente, para permitirle a la ciudadanía ver las entrañas de las instituciones y entender las decisiones que toman los servidores públicos, la racionalidad detrás de las mismas, sus costos e impactos. La experiencia en la gama de áreas abarcadas en este libro muestra que, con todo, aún no se tiene acceso a información sustancial, que aporte elementos para evaluar la actuación del gobierno y que conduzca a la rendición de cuentas, al seguimiento puntual y al control del ejercicio del gasto público. En efecto, estamos todavía lejos de poder afirmar que en México tenemos un gobierno abierto con prácticas transparentes y responsables, que reconoce y respeta el derecho a saber.

Mario Di Constanzo en su ensayo apunta que “las autoridades financieras han cerrado sistemáticamente la puerta a la transparencia y al acceso a la información acerca del rescate bancario, razón por la cual la LFTAIPG, cuyo objetivo final es que los ciudadanos estemos enterados de las acciones de nuestro gobierno, ha sido un instrumento jurídico incapaz de forzar el conocimiento de la verdad sobre este tema”.

En otro tema también de índole económica, la transparencia en los ingresos petroleros excedentes, Rocío Moreno nos dice que los “progresos significativos no han sido suficientes para poder tener un control preciso sobre el uso que se le da a los ingresos excedentes

provenientes de la operación, procesamiento y venta de hidrocarburos” y explica que ello se debe fundamentalmente a dos problemas: “la discrecionalidad por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la falta de mecanismos de transparencia para monitorear el uso que se le da a los ingresos excedentes que se transfieren a las entidades federativas.” Ambos problemas son señalados y discutidos en varios de los ensayos que se enfocan en el tema absolutamente central de la transparencia en el ejercicio del presupuesto público.

Javier Treviño en su mirada al estado de la cuestión en la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, creada en el sexenio de Vicente Fox, es aún más crítico. Sugiere de manera contundente que la LFTAIPG no significa el fin de la cultura del secreto, como han vaticinado muchos. Asegura, en cambio, que quienes así lo creen “ignoran que en la ‘era de la transparencia’ persiste el ocultamiento de información pública, apuntalado por las normas que regulan el acceso a la información”.

Además de los retos que plantean las limitantes subrayadas en estas reflexiones, quizá lo más preocupante sea advertir que los notorios avances alcanzados durante el sexenio que terminó en 2006 han estado acompañados por importantes retrocesos, algunos de ellos introducidos por la propia LFTAIPG, otros por reformas de otra índole. Así lo hace notar con claridad Jorge Romero, quien sugiere que la transparencia en el presupuesto federal dio ‘un paso adelante y dos atrás’: “los cambios introducidos por la administración de Vicente Fox en 2003 al presupuesto [los cuales no están vinculados con la LFTAIPG] representan un retroceso notable, ya que se dejó de entregar y generar información fundamental para conocer las condiciones de operación de los programas que ejecutan el gasto y se desvinculó la evaluación del desempeño de éstos, haciendo prácticamente imposible monitorear su operación y efectividad”. Otro tipo de retrocesos son aquellos que se podrían entender como reacciones hacia la propia LFTAIPG, en la que se utilizan las herramientas que ésta confiere para favorecer la opacidad. Felipe Hevia describe el fenómeno así: “La transparencia ha generado algunas prácticas perversas, que se traducen en un miedo de ciertas instituciones a entregar información, por ejemplo: las actas de los consejos técnicos regionales de Oportunidades pasaron a ser ‘confidenciales’”.

Pero quizá el retroceso más obvio sea la actuación de las instancias electorales en los comicios de julio de 2006 y el subsiguiente conflicto que éstos dejaron. Paola Riveros describe un Instituto Federal Electoral (IFE) que, si bien presenta limitantes considerables, ha mostrado en su vida cotidiana –en momentos no electorales, por así decirlo– compromiso con los requerimientos de transparencia y con la instalación de mecanismos de acceso a la información. No obstante, estos dispositivos sirvieron de poco para asegurar una toma

de decisiones clara y transparente por parte del Consejo General en el momento crucial de las elecciones federales de 2006. Como sugiere Hugo Almada, la actuación de ese cuerpo colegiado, en cada una de las etapas del proceso electoral, fue dejando más dudas que certezas, minando a cada paso la credibilidad del instituto. Así fue, por ejemplo, en el caso de la decisión de abrir pocos paquetes electorales para llevar a cabo el recuento, así como en la inconsistente información que se fue dando a conocer de los resultados del Programa de Resultados Preliminares (PREP) –decisiva para ir configurando el resultado de la elección en la opinión pública.

El desempeño del Consejo General del IFE –**en particular, la falta de transparencia**– hirió profundamente la credibilidad de ese instituto. No sólo no informó de manera clara, completa y oportuna, sino que negó el acceso a documentos sustanciales, como las boletas electorales utilizadas el 2 de julio. Como lo refiere Irma E. Sandoval, con el debatible argumento de que las boletas no constituyen documentos y que, por ende, no se puede tener acceso a ellas, el IFE canceló la posibilidad de que se llevara a cabo un ejercicio de transparencia básico: un recuento de los votos emitidos por parte de un grupo de ciudadanos, organizaciones civiles, académicos y medios de comunicación. Cabe entonces preguntarse qué indicadores de desempeño pesan más al momento de evaluar los avances en materia de transparencia electoral, ¿los mecanismos puestos en marcha por la estructura del instituto encargado de las elecciones federales o la manera más bien opaca en que éstas se condujeron en 2006? Si su principal función es la de organizar las elecciones federales, entonces es en ese proceso fundamental para la vida democrática del país en el que se ubica el centro de gravedad de cualquier evaluación que se le haga.

Algo similar se podría decir del TEPJF, el cual, a pesar de la valiosa información que ofrece en su sitio de internet, al momento concluyente de su intervención en esas elecciones no se interesó en informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de los juicios, como dice Alfredo Orellana, aquella no fue tomada en cuenta, si quiera como terecera afectada: “[El Tribunal] no realizó ningún esfuerzo institucional para notificar a los ciudadanos acerca de los juicios que pesaban sobre las casillas en las que había votado, ni les avisó cuando las sentencias terminaban por borrar su sufragio de la suma nacional. Los litigios electorales fueron conducidos como controversias patrimoniales entre particulares, más que como controversias de orden público [...]”. Lamentablemente, sobran elementos para considerar que el saldo en parte importante de la opinión pública de la transparencia electoral es negativo. Algo (o mucho) de lo que se había avanzado con las reformas electorales de años anteriores para dotar de confianza y certidumbre estos procesos se perdió en 2006.

Entonces, ¿cuáles son las razones que explican las limitaciones en los alcances de las reformas en pro de la transparencia y, en particular, en el impacto de la LFTAIPG? *Grosso modo*, las principales causas mencionadas por los autores se podrían agrupar en siete categorías, las cuales pueden estar interrelacionadas, pero vale la pena tratar de entender la naturaleza de cada una de ellas.

- a) *Preceptos establecidos por la LFTAIPG: las causales de reserva y confidencialidad y la declaratoria de inexistencia de la información.* Las experiencias aquí relatadas dan cuenta del uso y abuso –a juicio de los autores– de las causales de reserva para negar información que claramente debiera ser de acceso público. Considérense para efectos ilustrativos los siguientes casos. El Instituto Federal Electoral, según cuenta Paola Riveros, ha negado el acceso a los currícula de los candidatos a diputados federales y senadores y de los propios consejeros del IFE, por considerar que contienen datos personales, los cuales se clasifican como confidenciales. Ernesto López Portillo en su análisis de la transparencia y la policía afirma que a partir de la promulgación de la LFTAIPG “la seguridad pública quedó amparada por la reserva, ya que el artículo 13 de este instrumento determina como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública”.

En cuanto a la declaratoria de inexistencia de la información, esta respuesta rápidamente se ha convertido en la salida legal para negar en la práctica el acceso a la información. El escenario se ve agravado con el hecho de que, en ocasiones, el IFAI ha ratificado la declaratoria de inexistencia de la información. Varios casos ilustran esta situación. Jonathan Fox y Libby Haight registran que la Secretaría de Desarrollo Social negó la existencia de un estudio elaborado por mandos medios de su propia delegación en Oaxaca, en el que se documenta el uso político de los recursos federales de los programas sociales, documento del cual la solicitante ya tenía una copia electrónica –no oficial. En el recurso, el IFAI ratificó la inexistencia del documento al considerar que no había elementos que comprobaran el origen del mismo. Situación similar reporta Michael Chamberlin, quien solicitó a la Sedena “los nombres de los presuntos zapatistas detenidos en los primeros quince días de enero de 1994 en Chiapas, el lugar donde fueron detenidos, y si posteriormente fueron liberados o entregados a otra autoridad.” La Sedena contestó que “el Ejército Mexicano [...] no realiza operaciones relacionadas con la detención de personas [...]”, por lo que esa información no existe. En contraste con el caso de la Sedesol, el IFAI revocó la respuesta inicial; argumentó y demostró que el Ejército sí realiza detenciones. Sin embargo, la resolución del IFAI no logró abrir el acceso

a la información, pues el Ejército insistió en su postura y contestó con un acta de inexistencia de la información.

- b) *Vacíos en la normatividad que regula el acceso a la información que dan lugar a la opacidad en las instituciones.* Los autores advierten que aún hay precisiones normativas que hacer para mejorar las condiciones de acceso. En el caso recién citado, Chamberlin considera que las autoridades pueden abusar de la declaratoria de inexistencia de la información porque el “artículo 42 no establece un mecanismo imparcial que verifique que efectivamente la información solicitada no se encuentra en los archivos de la dependencia o entidad correspondiente y que ésta no está ocultando información”. Otro grave problema tiene que ver con la veracidad y exhaustividad de la información. La reglamentación no es muy precisa respecto a lo que se puede hacer cuando el solicitante sospecha que la información recibida es “falsa o una verdad a medias”, como lo señala Javier Treviño, para quien en esos casos deberían permitirse recursos de revisión. Asimismo, una debilidad normativa más señalada por ese autor es que los requisitos para probar que la difusión de un dato causa algún perjuicio no están suficientemente esclarecidos. Salvador Nava y Javier Ortiz señalan que tener un listado más preciso de la información pública de oficio en materia parlamentaria ayudaría mucho a transparentar la actuación de ese poder.
- c) *Falta de armonización de la legislación secundaria.* Es claro que la transparencia no depende legalmente tan sólo de las normas que regulan esa materia, pues hay preceptos en la legislación secundaria que pueden inhibir o fortalecer el acceso. Un ejemplo claro lo aporta Chamberlin, al referirse a la prohibición que establece el artículo 14 de la LFTAIPG de reservar información cuando se trate de “la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”, mandato que se ve limitado al no existir “en ningún instrumento doméstico la definición de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Aún cuando se pudiese argumentar la posibilidad de invocar instrumentos internacionales de los cuales México es signatario, lo conducente tendría que ser un compromiso por armonizar la legislación, integrando estos delitos al Código Penal Federal”.
- d) *Cuando la transparencia depende de otras reformas en el sector.* Algunos autores proponen que la apertura informativa en ciertas áreas sólo se favorecerá en la medida en que se lleven a cabo reformas estructurales en ciertos sectores, pues los alcances de la LFTAIPG no son suficientes. Claramente es el caso analizado por Enrique Ochoa, para quien la razón por la que el Ministerio Público es una de las instituciones

menos transparentes del Estado mexicano es el sistema de justicia inquisitivo mixto (o escrito) en el que se desarrolla, “pero [esto] podría cambiar rápidamente con los juicios orales” es decir, a un sistema acusatorio oral. Análogamente, Jacqueline Peschard sugiere que los avances en la transparencia de los partidos políticos han estado apuntalados en buena medida por las reformas en materia electoral y concluye que las obligaciones de transparencia de estos organismos tendrían que estar plasmadas en una ley de partidos y supervisadas por el IFE.

- e) *Problemas en la calidad de la información.* En este punto hay varias aristas, pero en general tiene que ver con que a menudo la información pública no es útil, porque no es completa, comparable, consistente, oportuna o accesible, y ello se debe ya sea a la manera en la que se genera la información (viciada desde un inicio) o bien a la manera en la que se presenta (premeditadamente o no) en formatos de difícil o imposible manejo. En los artículos, encontramos un coro de señalamientos al respecto. Alfredo Orellana comenta que sobre los 375 juicios que se abrieron tras las elecciones de julio, el TEPJF difundió información en su sitio de internet que no era consistente entre sí, además de que las sentencias y actas judiciales de recuentos de votaciones se publicaron en formatos diferentes (Word, PDF) sin ofrecer bases de datos o mecanismos de consolidación y comparación. En el mismo tenor, Alberto Serdán refiere que la información sobre la ejecución del programa Oportunidades (beneficiarios y ciclos presupuestarios, por ejemplo) se presenta en formatos electrónicos que dificultan el manejo de los datos y las comparaciones entre diferentes zonas geográficas o periodos de tiempo.

En torno a la falta de información completa, hay varios comentarios. Daniela Díaz, en su análisis de la política de atención de la mortalidad materna, comenta que la Secretaría de Salud no cuenta con información completa sobre las incidencias en las distintas morbilidades (que mal o no atendidas desembocan en el fallecimiento de la mujer). “Ello a pesar de que son datos fundamentales para mejorar una política de solución de la mortalidad materna”. Asimismo, Alicia Athié revela que para conocer el gasto destinado al VIH/SIDA “es preciso buscar información en diversas fuentes y aún así no es posible llegar a resultados definitivos”. Situación que se agrava por el hecho de que las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) no presentan en su presupuesto desagregación por enfermedades. Otro problema es el que la información no sea homogénea y comparable. Kristina Pirker apunta que un obstáculo para dar seguimiento a los recursos de la Estrategia Contigo es su distribución entre varias dependencias gubernamentales, secretarías, gobiernos estatales y municipales, pues cada una de estas instancias presenta la información

de diferente manera; lo que pone en evidencia la falta de criterios comunes para procesar y presentar la información.

Un aspecto que no debe ser pasado por alto es que si la información pública ha de ser útil, es necesario tomar en cuenta el perfil del usuario en la manera que se presenta. Jorge Fuentes subraya que en materia de agua, la Comisión Nacional del Agua suele proporcionar información que resulta ser sumamente técnica y de difícil comprensión. Algo parecido sucede cuando se trata de información que es del interés de población indígena; si la información no se ofrece en la lengua pertinente, será de muy poca utilidad para las partes interesadas. Es el caso de mucha de la información que se genera en los Tribunales Agrarios, como lo refiere Francisco López Bárcenas, y de la información que producen los programas sociales, cuyos beneficiarios son indígenas. En suma, la cantidad y variedad de problemas asociados con la calidad de la información es enorme y representa un reto mayor. Su solución dependerá del trabajo detallado y el compromiso de la autoridad para revisar las necesidades informativas de cada ámbito de política pública y subsanar las deficiencias encontradas.

- f) *Falta de compromiso genuino con la transparencia.* Si bien se trata de una apreciación un tanto subjetiva, varios de los autores coquetean con esta hipótesis. La propuesta de Miguel Treviño en su balance de la situación en los estados de la República es sugerente: “si hoy no tenemos a un solo estado que sirva de modelo, es porque ha ganado el fetichismo tecnológico, la obsesión por el procedimiento burocrático y la visión litigiosa del derecho a la información por encima del deseo de garantizar el acceso generando la forma más fácil para el solicitante”. Una situación similar describe Miguel Sarre con el acceso a la información de los expedientes en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Esta instancia se ha amparado en su propia ley para clasificar la información que maneja como confidencial y para atribuirse el derecho de entregarla discrecionalmente. Al ampliarse el derecho de acceso a la información con la promulgación de la LFTAIPG, la CNDH pudo optar por interpretar su propia ley de manera aperturista, pero no lo hizo. Al contrario, al emitir su reglamento en materia de acceso a la información hubo un retroceso: estableció que los expedientes de queja se reservaban por 12 años después de su conclusión. ¿Cómo explicarse la actitud del organismo encargado de defender los derechos humanos, sino como una completa falta de compromiso con el derecho de acceso a la información y la transparencia?

g) *El alcance limitado al ámbito federal.* Son numerosos los señalamientos a este respecto, pues al diseñar un marco normativo diferenciado en los ámbitos federal y estatal derivó en que la calidad del acceso a la información –en términos de la publicidad que garantizan y de los mecanismos que pone en marcha– varía enormemente. Así, seguir el gasto de algún programa federal social o de salud hasta su destino final, pasando por el ejercicio de los gobiernos estatales, puede resultar una misión imposible, ya que no existe una normatividad que los obligue a rendir cuentas (ya no se diga homogéneamente, si no simplemente a informar) sobre esos recursos. Además, en virtud de que, como es de esperarse, buena parte de los asuntos públicos que le interesan a la ciudadanía son competencia de los gobiernos locales, los efectos de la Ley Federal se quedan cortos. Para afrontar el reto de homologar y apuntalar las condiciones de transparencia y acceso a la información en todas las entidades federativas y municipios, varios autores han propuesto que se avanzará si se reforma el artículo 6º constitucional para incluir los preceptos básicos que constituyen el derecho de acceso a la información.<sup>2</sup>

Estas son algunas de las líneas encontradas en los ensayos que ayudan a dibujar el panorama del derecho a saber en México. Seguramente el lector encontrará otras vertientes en las que los autores coinciden, así como elementos para alimentar la reflexión en torno a una serie de preguntas que subyacen a esta discusión: ¿Qué impacto han tenido estas reformas en la rendición de cuentas del gobierno?; ¿han favorecido al sistema de pesos y contrapesos?; ¿los avances en la materia han apuntalado la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas?; ¿el electorado cuenta hoy con mejores herramientas para decidir informadamente su voto?

En efecto, la transparencia es un indicador de la calidad de una democracia, como tal un medio para impulsar la transformación de una sociedad en su conjunto, sobre todo en lo que toca a la relación de la población con su gobierno. Con la puesta en práctica de este principio, se busca reformar el sistema de incentivos en el que se desarrolla la vida pública, en el cual la publicidad de todos los actos y decisiones del gobierno contribuyen a construir una ciudadanía que se interesa por la manera en la que sus representantes conducen al país, que exige la eficiencia y honestidad en la utilización de los recursos públicos, que demanda la rendición de cuentas y que su voz sea tomada en cuenta no sólo en las urnas, sino también en la solución de los problemas públicos. El servidor público, a su vez, encuentra en este sistema estímulos para actuar con responsabilidad, sabiendo que

<sup>2</sup> En marzo de 2007 la Cámara de diputados aprobó la iniciativa de reforma del artículo 6º constitucional y en abril la aprobó el Senado.

las decisiones que tome le serán imputables y le traerán consecuencias (buenas o malas). Así como esa transformación no depende sólo de que se cuente con un régimen de acceso a la información –pues sin un sistema de justicia que funcione los resultados difícilmente se concretarán– para que la cultura de la transparencia deje de ser un anhelo para convertirse en una realidad cotidiana han de conjuntarse una multiplicidad de factores.

En definitiva, la Ley –que para muchos constituye la única reforma democrática que se instrumentó durante el sexenio de Vicente Fox– supone un avance substancial, sin embargo, tal y como los ensayos de este libro enseñan, sus efectos tras casi cuatro años de ejercicio son aún inciertos. Para pasar a la consolidación del régimen de acceso a la información, en esta etapa de implementación de la Ley, han de combinarse la audacia de los usuarios para solicitar información y persistir hasta obtenerla con la aplicación e interpretación de la ley desde sus objetivos y fines, para poder vencer algunos errores procedimentales y muchos otros de cultura. Quizá el peor escenario en el que podrían desembocar los esfuerzos por abrir al escrutinio público al Estado mexicano sea que se apunte no la cultura de la transparencia si no la fachada de la transparencia, en la que parece que se tiene acceso a toda la información pública, pero que, en la práctica, se continúa ocultando la información relevante, sensible y determinante, con lujo de sofisticación interpretativa para utilizar la normatividad existente para hacerlo. ¿Acaso nos estaremos construyendo un sistema con exteriores de transparencia e interiores de opacidad?