

Publicaciones oficiales, instrumento fundamental para la transparencia del Estado de Derecho

JUAN RICARDO MONTES GÓMEZ

Senado de la República, Biblioteca "Melchor Ocampo", México

INTRODUCCIÓN

Considero importante, primero, denotar que la *información gubernamental* puede entenderse como el conjunto de datos y conocimientos registrados que generan las *instituciones públicas*, es decir, se trata de la información que producen y poseen las estructuras de poder del Estado, incluyendo los órganos constitucionales autónomos y otras entidades que funcionan esencialmente con recursos públicos.¹

Así, la información, consignada en función de su origen, describe o da cuenta del funcionamiento, procedimientos y decisiones de las burocracias al servicio del Estado, de la gestión o administración de los órganos e instituciones e, incluso, en un sentido mucho más amplio, en opinión de algunos especialistas, a últimas fechas esta información debería cubrir también la de aquellas instituciones como los partidos políticos y los sindicatos, que son financiados con recursos del Estado. En términos de su acceso, tal in-

formación se circunscribe a la que se produce por efecto de sus actividades en diversos niveles de gobierno, ya sea el federal, el local o el municipal, y tiene como característica la máxima publicidad, con lo cual se posibilitaría una observación más nítida de la gestión del sistema en cuestión y, por supuesto, su evaluación.

Sin embargo, *a contrario sensu*, existe en tal concepción una excepción en términos de accesibilidad: la legislación exime a las *instituciones públicas* del Estado a la máxima publicidad de la información cuando se trata de dar a conocer datos, información o conocimientos que deben ser reservados, en razón de que tal acervo resulte ser estratégico o pudiera poner en peligro la estabilidad, la paz pública o la soberanía de la nación, incluso cuando se trate de datos personales que deben ser confidenciales, lo cual deberá estar plasmado racionalmente en las leyes correspondientes.

Desde esa perspectiva, *lato sensu*, ya sea que tal *información gubernamental* sea pública o temporalmente reservada, la condición característica para definirla en esos términos es que los datos, registros y documentos, tienen como fuente el sistema político plasmado originalmente en la Constitución del Estado.

Ya desde la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, el Estado, o mejor, el Estado de Derecho, es un constructo que se define por estar plasmado en la Constitución política respectiva, en cuyo texto deberán establecerse las condiciones de la división estructural de poderes y los derechos fundamentales que se garantizan. Así, a partir de esa premisa, el Estado de Derecho se legitima ante la sociedad al interior de su propia demarcación sistémica, y al exterior ante otras naciones en el contexto de la globalización.

En el mismo sentido, dentro del conjunto de derechos garantizados en el texto constitucional de muchos países en la actualidad, está el de la libertad de información, que alude a un derecho fundamental mediante el cual se tiene la facultad de investigar y recibir informaciones y opiniones de cualquier fuente. Esto es, el derecho a la información es relativo, ya que a través de él los integrantes de la sociedad pueden, entre otros usos benéficos, comunicarse y cuestionar a las instituciones públicas observando la gestión y valorando el resultado de su funcionamiento para tomar decisiones al respecto. En relación al acceso a la *información gubernamental*, Mendel indica que:

[...] el derecho a la información, si se implementa correctamente, permite un diálogo entre el público y sus gobernantes, cultiva la buena gobernanza y promueve la rendición de cuentas al empoderar a los ciudadanos, los periodistas y la sociedad civil en general, con la información que requieren para luchar contra la corrupción y actuar como vigilantes contra abusos por parte de las autoridades. De manera más general, democratizar el acceso a la información, en particular la información en manos de entidades públicas, fomenta un clima político de apertura, transparencia y participación, que es la base de una democracia legítima.²

En todo caso el Derecho a la Información es de doble vía: en el plano subjetivo, mediante esa prerrogativa, los individuos y grupos de la sociedad tienen garantizado el acceso a la información pública, incluso sin necesidad de justificar ante la autoridad su requerimiento particular. En otro plano, en el de la legalidad, los *sujetos obligados*, en términos de responsabilidad, deben transparentar información de sus actos de conformidad con el ordenamiento jurídico establecido.

En tal argumentación, la racionalidad de la libertad de *información* tiene sentido cuando a nivel del Estado “[...] toda

La información gubernamental y el acceso a la información...

persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”;³ así, el derecho humano de acceso a la información está garantizado constitucionalmente. Sin embargo, tratándose de *información gubernamental*, en opinión de Cossío:

[...] siempre que el derecho de petición se ejerza para solicitar información a los poderes públicos, su ámbito de aplicación podría superponerse con el del derecho a la información [...] lo que el particular tenga derecho a obtener de los poderes públicos dependerá de cuáles sean, por un lado, los contenidos del derecho a la información sobre las actividades de los poderes públicos y sus respectivas excepciones [...] y, por otro, el interés personal que tenga un particular en una situación eminentemente concreta a partir de sus características personales y su relación con la información solicitada.⁴

Esto circunscribe entonces al derecho o libertad de información al procedimiento mediante el cual el individuo acciona al Estado a través de una solicitud expresa, directa y materialmente pertinente al campo de actividad propia de la institución pública cuestionada. Veamos a continuación cómo el Estado, sin necesidad de un requerimiento de tal tipo, debería dar a conocer por vía de la información las acciones, los recursos y los resultados.

LA TRANSPARENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

Entonces, en tanto que los derechos de acceso a la información o de petición hacen posible que los individuos obtengan información de los órganos de Estado que la generan, se puede deducir que la transparencia:

[...] es una condición general del funcionamiento del Estado que se actualiza aun sin la acción directa de un individuo específicamente interesado pues de lo que se trata es de generar un amplio flujo de información [...] Lo que se presenta como el gran cambio de la transparencia es [...] que tanto cuantitativa como cualitativamente (en parte gracias al aprovechamiento tecnológico), se pone información gubernamental crecientemente importante en redes de fácil y constante acceso.⁵

Arribamos entonces del ejercicio de los derechos humanos de libertad de información al establecimiento de nuevas condiciones en la gestión del sistema político, de forma tal que es la operación de las estructuras del poder, propiamente las *instituciones públicas*, las que deben producir *información gubernamental*, y hacerla accesible, con criterios de pertinencia, confiabilidad, oportunidad, y periodicidad aceptables, concernientes a los resultados esperados, sin depender de acciones de sujetos interesados en la información misma. Por tanto, la transparencia del Estado de Derecho debe socializar la apertura de la *información gubernamental* al no hacerla depender de razones subjetivas. Y divulgarla a través de las *publicaciones oficiales*.

En concreto, el derecho a la información está asociado con el derecho de petición y la consecuente recepción de información por parte de los individuos solicitantes. Ésta es una garantía constitucional mediante la cual se actualiza tal precepto; sin embargo, en la actualidad un gran número de instrumentos jurídicos sobre el derecho a la información establecen también la obligación de las instituciones públicas de publicar información de manera anticipada y actualizada, aún sin que medie una solicitud de los individuos accionando a las instituciones públicas. La constante varía pero, en general, la información pública se refiere, para el caso de México, a:

La información gubernamental y el acceso a la información...

- La estructura orgánica de la institución.
- Las facultades de cada unidad administrativa.
- El directorio de servidores públicos, o sus equivalentes.
- La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación.
- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.
- Los servicios que ofrecen.
- Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron.
- La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto.
- Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.
- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que

establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos.
- Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
a) las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) el monto; c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato y, d) los plazos de cumplimiento de los contratos.
- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.
- Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.
- En su caso, los mecanismos de participación ciudadana.
- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este parámetro normativo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.⁶

Sin duda esto puede variar en función del Estado de Derecho y del paradigma de política pública que se establezca, pero usualmente se extiende a la información sustantiva sobre cómo operan los sujetos obligados, sus políticas, las oportunidades para la participación pública, y los procedimientos sobre cómo solicitar información.

En términos de *información gubernamental* Merino considera que existen cuatro parámetros de control para la implementación y evaluación de una política de transparencia:⁷

- *Publicidad*: posibilidad efectiva de documentar y publicar toda la información sobre la forma en que la organización toma decisiones y las lleva a la práctica.
- *Inclusión*: importancia de incorporar e informar, de manera oportuna y accesible, a todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones o en su puesta en práctica, conforme a los fines que persigue una organización.
- *Verificabilidad*: posibilidad de constatar, por cualquier medio plausible, que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las normas o los procedimientos aplicables o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió.
- *Responsabilidad*: referida tanto a la definición formal de relaciones y papeles, como a la claridad de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la decisión o en la implementación de los fines que persigue la organización pública, así como en la producción, utilización y distribución de la información que tienen a su alcance.

Entonces, si abordamos a la transparencia como el rompimiento de la opacidad del Estado, en el que no es necesario invocar el derecho de información o el derecho de petición sino, de acuerdo con Cossío, visualizarla en dos planos, uno formal o documental y otro material, éste último buscaría la ruptura de la secrecía derivada de las condiciones burocráticas de operación en función de códigos, lenguajes y

fórmulas, lo cual resulta tarea ardua para alcanzar que la sociedad logre entender plenamente el lenguaje técnico de la burocracia en general, situación por demás compleja y, francamente, inalcanzable.⁸

Importa entonces recurrir al concepto de la transparencia formal que, al ser una condicionante de operación del Estado de Derecho, en razón al continente documental y su contenido informativo, de lo que se trata es de reconocer la importancia del concepto *publicación oficial* como instrumento sustantivo de la transparencia en un enfoque cualitativo.

LAS PUBLICACIONES OFICIALES

Como un principio axiomático de la transparencia del Estado de Derecho debemos considerar que las *instituciones públicas* están obligadas, por mandato de ley, a publicar *ex ante* la información relevante sin menoscabo de la presencia o ausencia de solicitudes de información; los contenidos incluidos girarán en torno a las políticas, los procedimientos, los resultados, las actividades que tengan algún efecto en los miembros de la sociedad, el presupuesto, los subsidios, los beneficios y contratos, relativos a la gestión de las instituciones públicas, etcétera.

En todo caso las *publicaciones oficiales* son un instrumento fundamental de la transparencia del Estado de Derecho porque, en razón de la oportunidad, la pertinencia y la actualización de los contenidos permiten la divulgación proactiva consolidando la rendición de cuentas y la formación de la opinión pública; asimismo, en la reutilización de la *publicación oficial* la propia entidad que la genera tiene un amplio acervo de información sistematizada que permitiría la diagnosis periódica para la toma de decisiones *ad intra*.

Sin duda, la redefinición de la *publicación oficial* estriba en la delimitación derivada de las tecnologías de la información, puesto que la información gubernamental electrónica adopta así una patente *ex officio* por el aumento y cobertura de contenidos, la disponibilidad e inmediatez, y la sistematicidad respecto de la propia estructura del sistema político; al respecto, es también necesario reconocer la labor bibliotecológica para la organización y evaluación de estos instrumentos para la transparencia. Al respecto la Internacional Federation of Library Associations (IFLA), en su *Manifiesto sobre Transparencia, Buen Gobierno y Erradicación de la Corrupción* expone que las bibliotecas, en razón de su naturaleza, son instituciones dedicadas a hacer accesible la información educativa, científica y técnica más precisa e imparcial y socialmente relevante para los individuos del grupo social, ya que a través de la organización y el acceso *publicaciones oficiales* se contribuye al buen gobierno, incrementando el conocimiento ciudadano sobre las acciones gubernamentales.⁹

Por tanto, es recomendable que las bibliotecas, en su propio ámbito territorial y de necesidades de información de la población, recopilen materiales informativos publicados por las *instituciones públicas*, especialmente aquellos que se relacionan con los derechos de los ciudadanos, ya sean ediciones de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial o de otros órganos de la estructura estatal o con autonomía constitucional, mismas que se deben hacer accesibles por medio de índices, resúmenes y catálogos que apoyen la localización y consulta, ya sea en formato tradicional, digital o en línea, además de desarrollar colecciones a través de programas de preservación de la información oficial y bases de datos legislativas, de la administración pública, jurisprudenciales, electorales, sindicales, estadísticas, económicas,

de salud pública, culturales, históricas, científicas tecnológicas, comerciales, sólo por mencionar algunas entre la *infodiversidad* de las *instituciones públicas* y de contenidos que envuelve en la cotidianidad a la ciudadanía.

CONCLUSIONES

La *publicación oficial* debe entenderse como un recurso documental informativo, fundamental en el contexto de transparencia del Estado de Derecho, materializado en algún tipo de soporte mediante la responsabilidad y autoridad de una *institución pública*, cuyo contenido, públicamente accesible, refiere objetivamente datos y conocimiento de las actividades propias de la gestión y resultados a los que está obligada dicha institución por su propia naturaleza política en el orden jurídico que la determina, que tiene por objetivo la comunicación con la ciudadanía y la justificación de la aplicación de los recursos públicos acordes a una periodicidad establecida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004; última reforma publicada el 7 de junio de 2013.
2. T. Mendel (2009), *El Derecho a la Información en América Latina, compilación jurídica*, UNESCO, Quito, p. 1.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 10 de febrero de 2014.

La información gubernamental y el acceso a la información...

4. J. R. Cossío (2008), “Transparencia y Estado de derecho”, en J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México: Siglo XXI, pp. 109-110.
5. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002; última reforma publicada el 8 de junio de 2012.
6. *Ídem*.
7. M. Merino (2008), “La transparencia como política pública”, en J. M. Ackerman, *Op. cit*, p. 242.
8. J. R. Cossío (2008), *Op. cit*, pp. 109-110.
9. *Manifiesto de la IFLA sobre Transparencia, Buen Gobierno y Erradicación de la Corrupción* [en línea], <http://www.ifla.org/ES/node/7162>