

Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto *

Eduardo Flores-Trejo

Introducción: explosión normativa del acceso a la información en México y en el mundo

A partir de enero de 2002, con la publicación en el ámbito estatal de la primera Ley de Transparencia e Información Pública, se dio en México una verdadera explosión en el desarrollo y adopción de normas para regular el acceso a la información pública. Hasta abril de 2006, 28 entidades federativas (de un universo de 32), más la federación, contaban con una ley en la materia con distintos grados de alcance y calidad legislativa.

Una tendencia similar se ha dado en el ámbito internacional. De acuerdo con el *Informe global: libertad de información y acceso a registros públicos*, publicado por David Banisar en mayo de 2004 (complementado por seguimientos más recientes efectuados por la red virtual de freedominfo.org), más de 60 países garantizan a sus ciudadanos el derecho a conocer lo relativo a sus entes de gobierno mediante la promulgación de ordenamientos legales. Lo realmente sorprendente es que, a pesar de que el derecho a la información, en su sentido amplio, fue reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 19), más de la mitad de esas leyes han sido promulgadas apenas en los últimos 10 años.

En Latinoamérica son por lo menos seis los países en que está ya en vigencia una ley de acceso a la información¹, y muchos más cuentan con iniciativas actualmente bajo discusión.

En medio de esta vorágine, se torna necesario examinar los logros obtenidos hasta la fecha en cuanto al ejercicio de este derecho.

Mediante un enfoque centrado en la experiencia mexicana, el presente artículo pretende:

- Bosquejar los elementos mínimos esenciales que debe contener todo cuerpo normativo de acceso a la información a fin de garantizar la protección de este derecho.
- Presentar herramientas alternas a las tradicionales para evaluar el impacto de la aplicación efectiva de este tipo de normas en aspectos de gobernabilidad.

La aproximación a estos temas se aborda sobre la base de tres observaciones que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- 1) La ley de acceso a la información es el instrumento para un fin y no el fin en sí mismo.
- 2) Es necesario exigir estándares mínimos a incluir en toda ley de acceso a la información, de acuerdo con principios reconocidos por organismos internacionales.
- 3) La evaluación de la efectividad de una ley de acceso a la información se debe ampliar a indicadores de impacto puntual sobre elementos de gobernabilidad.

El presente artículo se enfoca principalmente a evaluar la tercera de estas observaciones. Comencemos con el desarrollo de cada una de ellas.

Primera observación: la ley como medio y no como fin

Por derecho de acceso a la información se entiende “la prerrogativa de la persona a acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley” (Villanueva, 2003). Sus principales objetivos son básicamente tres:

- Reducir la corrupción al fomentar la transparencia de las acciones de gobierno.

(*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Título original: “Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información”.

- Fomentar la toma de decisiones públicas con base en criterios no arbitrarios, consensuados con las partes interesadas, y fundamentadas en argumentos lógicos que procuren el uso eficiente de los recursos públicos.

- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos².

La ley por sí misma no ayuda a alcanzar ninguno de los tres objetivos anteriores. Es sólo el primer paso hacia el ejercicio de un derecho que en la mayoría de los países de Latinoamérica ha estado severamente limitado en la práctica. En México, el derecho a la información se consagró en la Constitución Política desde 1977, mas no representó necesariamente un avance en el tema, sino hasta que fue reglamentado 25 años después por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De hecho, en más de una ocasión se han aprobado y promulgado leyes de acceso a la información estatales que no pasan de ser una mera simulación, y ayudan, paradójicamente (o intencionalmente), a perpetuar la opacidad en que se manejan las entidades públicas. Incluso, leyes correctamente desarrolladas desde el punto de vista de su contenido y alcance, pueden ser totalmente inoperantes en la práctica si no participan grupos de interés ciudadano en el seguimiento de su cumplimiento. ¿Cómo reconocer entonces aquellas iniciativas de ley o cuerpos normativos que más que facilitar el acceso a la información lo obstaculizan? La siguiente sección proporciona información en respuesta a esa pregunta.

Segunda observación: elementos mínimos esenciales de toda ley de acceso a la información

Para evitar que la transparencia se convierta en la práctica en una simple apariencia, es necesario verificar que las leyes de acceso a la información cumplan con principios básicos establecidos y reconocidos por diversas instituciones internacionales como la Organización de Estados Americanos, y organismos especializados como Article 19.

En este sentido, se cita el estudio “Decálogo del marco normativo del derecho de acceso a la información pública”, y su segunda edición bajo el título “Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales”, preparados en noviembre de 2004 y agosto de 2005, respectivamente, por la ONG Libertad de Información - México, A.C. (www.limac.org.mx) y Proyecto Atlatl (www.atlatl.com.mx). Con el propósito de presentar un *ranking* y análisis comparativo de la normativa jurídica en relación con el acceso a la información imperante en México, estos documentos recogieron en 17 indicadores los estándares y principios legales fundamentales reconocidos internacionalmente en la materia, a saber:

- *Sujetos obligados*: la ley debe contener un catálogo de los sujetos obligados por la misma. En principio, todo sujeto que ejerza gasto público tendrá la obligación de rendir cuentas en cuanto al uso que haga de esos recursos. Entre más sujetos queden determinados, la ley será más eficaz.

- *Definiciones*: la ley tiene que contener un glosario de definiciones que permita entender la lógica jurídica en que deben aplicarse sus diversos conceptos. Por tal motivo se busca que cada una de las definiciones sea clara y precisa.

- *Interpretación*: en este indicador se deben manejar tres aspectos importantes para hacerlo operativo: a) tratados y convenios internacionales como referentes de interpretación, b) facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observancia, y c) favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados en la interpretación de la ley.

- *Información de oficio*: existe cierta información que es de interés general y cuyo acceso a ella no depende de una solicitud expresa. Bajo el principio de máxima publicidad, el legislador debe establecer la mayor cantidad de información disponible de manera oficiosa.

- *Límites al derecho de acceso a la información*: no toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública. Esto se debe a la sensibilidad de cierta información, cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado. Se otorga el mayor puntaje a la ley que contemple el menor número de límites de acceso a la información.

- *Versiones públicas*: en la medida que las leyes en la materia establezcan la posibilidad de elaborar versiones públicas de aquella información que no debe difundirse abiertamente, mejor será la disposición de apertura y rendición de cuentas.

- *Máxima publicidad*: esta máxima implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión.

- *Principio de prueba de daño*: la autoridad debe fundamentar y motivar la decisión de catalogar determinada información como de acceso restringido con base en tres elementos: a) la información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción, b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente un interés público protegido por ley, y c) el daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocerla.

- *Gratuidad de la información*: toda información que esté en posesión de los sujetos obligados por ley es considerada como un bien público, por lo tanto, quien desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita, sin que esto impida al sujeto obligado el poder cobrar una cuota de recuperación por la reproducción de la información.

- *Período de reserva*: el período de reserva es el tiempo durante el cual la información que fue catalogada como reservada deberá permanecer con tal carácter. El referente que se utiliza como plazo máximo es de 12 años.

- *Formas de solicitud de acceso a la información*: las formas de acceso a la información pública deben ser amigables, y los plazos de respuesta cortos para socializar este derecho.

- *Habeas data*: a la par de permitir el derecho de acceso a la información, deben protegerse datos personales que pudiera contener la información solicitada.

- *Órgano garante*: es el órgano creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es preferible que sea un ente con autonomía constitucional, a fin de que pueda conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados y las personas en el momento de ejercitar su derecho.

- *Afirmativa ficta*: cuando un solicitante realiza una solicitud de acceso a la información ante los sujetos obligados y los mismos por omisión o negligencia dejan de contestarla en tiempo y forma, se entiende que la respuesta se dio en sentido afirmativo por la ficción que contempla la ley.

- *Vías de impugnación*: otro factor que determina la fuerza de las leyes de acceso a la información depende del procedimiento que se haya establecido para la defensa de este derecho. La premisa es que prevalezca el principio de sencillez del procedimiento que motive el seguimiento de los casos por parte del particular.

- *Formas de control de la ley*: las leyes de acceso a la información pública deben contener un catálogo de responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos que incumplan la ley a fin de inhibir su incumplimiento.

- *Ámbito temporal*: la *vacatio legis* es el período entre la publicación de una ley y su entrada en vigor. En la medida que los componentes de la ley vayan entrando en vigor de forma ordenada se logrará su mejor implementación.

En la descripción metodológica del estudio en cuestión se presentan las definiciones detalladas de cada uno de los 17 indicadores, las respectivas tablas de sus contenidos temáticos y la explicación de su ponderación. La identificación de estos principios pretende servir de referente técnico-jurídico para aquellos países o entidades subnacionales, cuando sea pertinente, que no cuentan aún con una legislación de acceso a la información y que pueden integrar lo mejor de las experiencias adquiridas en el tema. En el caso de aquellos países que tienen ya normado el derecho de acceso a la información, este análisis puede apoyar la identificación de potenciales áreas de reformas legislativas que optimicen su implementación. El estudio se encuentra disponible, en su segunda edición, en el sitio www.limac.org.mx.

Tercera observación: cómo evaluar el impacto de la instrumentación de una ley de acceso a la información

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y sus contrapartes estatales (donde existen) han recurrido a utilizar como principal indicador del impacto de las leyes de acceso a la información en México, el número de solicitudes de información presentadas ante entes de gobierno. Sin duda, ésta es una aproximación que puede sugerir o identificar aspectos favorables de su implementación. Por ejemplo, la presunción ha sido que un número creciente de solicitudes de información refleja una ciudadanía más consciente de la existencia y ejercicio de este derecho. Lo anterior, se supone asimismo, se traduce en entidades públicas más transparentes al estar sujetas a un mayor escrutinio público en cuanto a su desempeño y al ejercicio del gasto público a ellas asignado.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002. Un año después, dio inicio la prerrogativa para presentar solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales. De entonces a la fecha (6 de abril de 2006), el órgano regulador de su cumplimiento en las dependencias y entidades de la administración pública federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), había registrado un total acumulado de 128.258 solicitudes de información, desglosadas de la siguiente forma (ver Tabla N° 1). De junio a diciembre de 2003: 24.097; de enero a diciembre de 2004: 37.732; de enero a diciembre de 2005: 50.127, y de enero al 6 de abril de 2006: 16.302.

Tabla N° 1
Solicitudes de información presentadas de junio de 2003 al 6 de abril de 2006
ante dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en México

Concepto	2003	2004	2005	2006	Total
Solicitudes electrónicas	22.266	34.700	47.874	15.634	121.051
Solicitudes manuales	1.831	3.032	2.253	668	7.207
Total	24.097	37.732	50.127	16.302	128.258

Fuente: <http://www.ifai.org.mx>.

El crecimiento ha sido exponencial y mayor al ocurrido en países desarrollados que cuentan con una ley sobre la materia; pero ¿son estos números significativos? Por ejemplo, para un país de más de 100 millones de habitantes (97.483.412 de acuerdo con el último censo demográfico del año 2000), las 50.127 solicitudes de información en 2005 podrían parecer un número pequeño: alrededor de una por cada 2.000 habitantes. Como toda evaluación cuantitativa, esta información es poco útil para determinar lo positivo o negativo de la misma sin un punto de comparación. Es decir, el valor de esta información puede ser más fácilmente apreciado si se coteja con otras experiencias, particularmente aquellas del ámbito internacional. Citemos a continuación algunas de ellas.

a) Acceso a la información en los Estados Unidos

De acuerdo con un estudio publicado en mayo de 2005 por la Contraloría General de los Estados Unidos (*Government Accountability Office*), el número total de solicitudes presentadas bajo el amparo de la Ley de Acceso a la Información (*Freedom of Information Act*) de dicho país fue de cerca de cuatro millones (3.931.000) en el 2004. El estudio se centró en la información proporcionada por tan solo 25 instituciones públicas. La mayoría de esas solicitudes fueron hechas al sistema de seguridad social, tal como en el caso de México, pero en menor proporción. El número total de peticiones de información realizadas en el 2004 en los Estados Unidos representó un aumento del 25% en comparación al año anterior. El incremento significativo de solicitudes para el 2004 es la continuación

de una tendencia vista desde años anteriores. Por ejemplo, si se toma en cuenta el aumento por un período de dos años, del 2002 al 2004, éste fue de un exorbitante 71%.

b) Acceso a la información en Canadá

En Canadá, donde la ley entró en vigor en 1984, se anticipó en un inicio un número aproximado anual de 50.000 peticiones de información. Sin embargo, las expectativas resultaron estar muy alejadas de la realidad. En el primer año de vigencia de la ley de acceso a la información de Canadá (*Access to Information Act*), las solicitudes totalizaron 2.229. Aun actualmente, si se equiparara el número de peticiones efectuadas en los Estados Unidos en el 2004, en proporción a la población, se debieron haber recibido 400.000 solicitudes en Canadá. Sin embargo, sólo fueron presentadas alrededor de 29.000.

c) Inferencias preliminares

En síntesis, utilizando únicamente el número de solicitudes como criterio para determinar la aparente apertura de las entidades de gobierno al escrutinio público, México parece estar a años luz (en sentido negativo) de los Estados Unidos, pero aventaja en números absolutos a Canadá (un país con la tercera parte de la población de México: 32,2 millones). La conclusión aparente: las instituciones públicas en México son más transparentes que sus contrapartes en Canadá, es, bajo cualquier perspectiva, errónea. De hecho, según los resultados del último Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, el correspondiente al 2005, Canadá es un país donde se perciben menores niveles de corrupción que incluso en los Estados Unidos. Específicamente, Canadá ocupó el lugar 14 con una calificación de 8,4 sobre 10 en el índice de Transparencia Internacional de 2005, mientras que los Estados Unidos se ubicaron tres lugares más abajo, con una calificación de 7,6.

En cuanto a niveles de transparencia de las entidades públicas, la realidad, entonces, parece ser un poco más compleja de discernir. La respuesta a la pregunta “¿Conlleva un incremento constante en el número de solicitudes de información una mayor apertura y transparencia en los organismos de gobierno?” no puede ser siempre afirmativa. Podría incluso reflejar circunstancias totalmente opuestas. A través de un ejemplo se puede ilustrar mejor tal situación.

d) Caso hipotético

Asuma que acaba de ser nombrado al frente del Departamento de Administración Tributaria de su país, y en una de las primeras reuniones con el personal a su cargo se le informa que el año pasado recibieron de una sola persona cerca de 4.500 peticiones de información. Para poder responder de forma oportuna a estas solicitudes, su antecesor designó a un equipo de trabajo de 10 personas para atender exclusivamente estas solicitudes. Como resultado de ello, se han entregado al solicitante más de 234.000 páginas de información.

Aun así, a su equipo de trabajo le ha sido imposible manejar tal número de solicitudes sin incurrir en serios retrasos para su entrega, por lo cual el solicitante ha presentado 2.679 quejas en contra del Departamento.

El costo para el Estado ha sido enorme. El Departamento de Administración Tributaria ha calculado que el atender las 4.500 solicitudes ha representado un costo para el gobierno de alrededor de 300 dólares por solicitud (1.350.000 en total si se multiplica por las 4.500 solicitudes). El solicitante ha pagado las tarifas que por ley está obligado a cubrir, pero éstas son mínimas en comparación al costo real de localizar y entregar la información (recordemos que, por lo general, las leyes de acceso a la información no obligan al peticionario a sufragar gastos del tiempo de búsqueda de los datos; sólo los costos de reproducción). Por ello, su Departamento recupera una fracción muy pequeña de los gastos en que incurre.

Brindemos ahora un poco más de elementos de este caso:

- El solicitante, quien ha dado a conocer su identidad, es un abogado fiscal.

- Ha utilizado la información que recibe del Departamento de Administración Tributaria para elaborar un boletín que vende a los contribuyentes.

Las siguientes preguntas surgen de forma inmediata:

- ¿Es éste un abuso de las prerrogativas otorgadas por la Ley de Acceso a la Información?
- ¿Debe el Estado, y específicamente los contribuyentes, “subsidiar” una iniciativa comercial bajo los derechos otorgados por la Ley de Acceso a la Información?
- ¿Deben las entidades de gobierno cobrar o simplemente negarse a atender solicitudes que parezcan ser triviales?
- ¿Cómo se puede proteger a las entidades públicas de este tipo de cargas?

Este NO es un caso hipotético; fue bastante real y se presentó ante el Servicio de Administración Tributaria de Canadá (*Revenue Canada Taxation*) en 1992. La respuesta instintiva a negar la información, aunque entendible, no fue la opción adoptada. Se reconoció que una solución real y de fondo a este problema implicaba eliminar los incentivos para este tipo de solicitante “emprendedor”. Es decir, las entidades de gobierno en posesión de información que la ciudadanía tiene el derecho e interés de conocer deben facilitar su acceso y difusión mediante la mejora de sus sistemas de administración y divulgación de archivos. Eso fue lo que se hizo en Canadá en lugar de establecer restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información. Y es aquí donde se vincula este caso con el enunciado que generó su exposición. El que haya un número alto y ascendente de solicitudes de información puede ser el reflejo de sistemas pobres de manejo y entrega de información pública. En otras palabras, si la información fuera más fácilmente accesible, no sería necesario que la ciudadanía tuviera que preguntar por ella de forma constante y ascendente.

No es el objeto de este breve análisis insinuar que el número de solicitudes de información recibidas no tiene utilidad alguna como indicador para definir estrategias públicas. En países con una tradición de poca apertura al escrutinio externo y la participación ciudadana, esta metodología puede ser bastante legítima en los primeros años de vigencia de la ley, en que se espera, efectivamente, un uso extendido del instrumento legal, pero no es conveniente utilizarla como método exclusivo de valoración en el mediano y largo plazo por las razones antes expuestas.

e. Otros indicadores

Para analizar la efectividad en la instrumentación de una ley de acceso a la información, se sugiere extender la valoración a otro tipo de indicadores. Un grupo de ellos son los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial publicados bianualmente desde 1996 (su última actualización, correspondiente al índice 2004, fue presentada en mayo de 2005). En el 2004, estos indicadores se basaron en cientos de variables individuales que miden percepciones de calidad gubernativa extraídas de 37 fuentes de datos contruidos por 32 organizaciones. Su objetivo es el de ubicar la posición de cada uno de los 209 países que forman parte de este estudio, en relación con otros, en seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad, a saber:

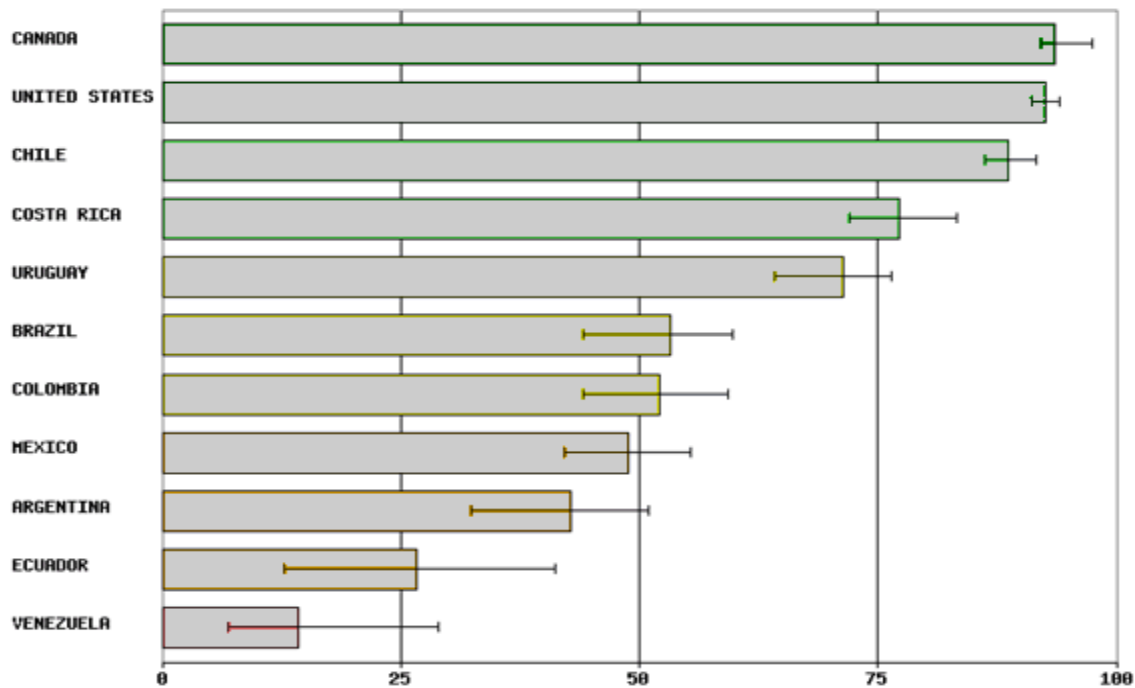
- Voz y rendición de cuentas: mide derechos humanos, políticos y civiles.
- Estabilidad política y ausencia de violencia: mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- Efectividad gubernamental: mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- Calidad regulatoria: mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
- Estado de derecho: mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- Control de la corrupción: mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites).

Las mejoras potenciales, de niveles bajos a intermedios, en cualquiera de los seis aspectos por ellos medidos pueden repercutir positivamente en el ingreso per cápita de un país (se estima que es factible duplicarlo o triplicarlo), y reducir tasas de mortalidad infantil y analfabetismo en el largo plazo. Algo fundamental, de acuerdo a las conclusiones de sus autores, es que el nexo de causalidad va en la siguiente dirección: de buena gobernabilidad a mayor desarrollo económico, y no al revés. Es decir, la buena gobernabilidad no es monopolio de los países ricos (como lo veremos más adelante), sino que es factible que los países en vías de desarrollo, mediante voluntad política y compromiso para avanzar en estos rubros, logren crecer considerablemente más rápido (en períodos relativamente cortos de diez años) que otros que no los abordan.

Progresos relativamente modestos (de una desviación estándar) en los niveles de gobernabilidad, particularmente en el componente de “control de la corrupción”, por citar un ejemplo, pueden provocar que un país como Honduras pase a los niveles de desarrollo económico de Lituania, o del rango de Lituania al de Portugal, o del de este último país al progreso de economías avanzadas como la de Finlandia.

Tomemos ahora el *ranking* de México en dos de los seis indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, de acuerdo con su última edición (ver Gráficos Nos. 1 y 2). En ambos, el país se ubica en los últimos lugares de los once países que conforman la muestra regional seleccionada (Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Uruguay y Venezuela).

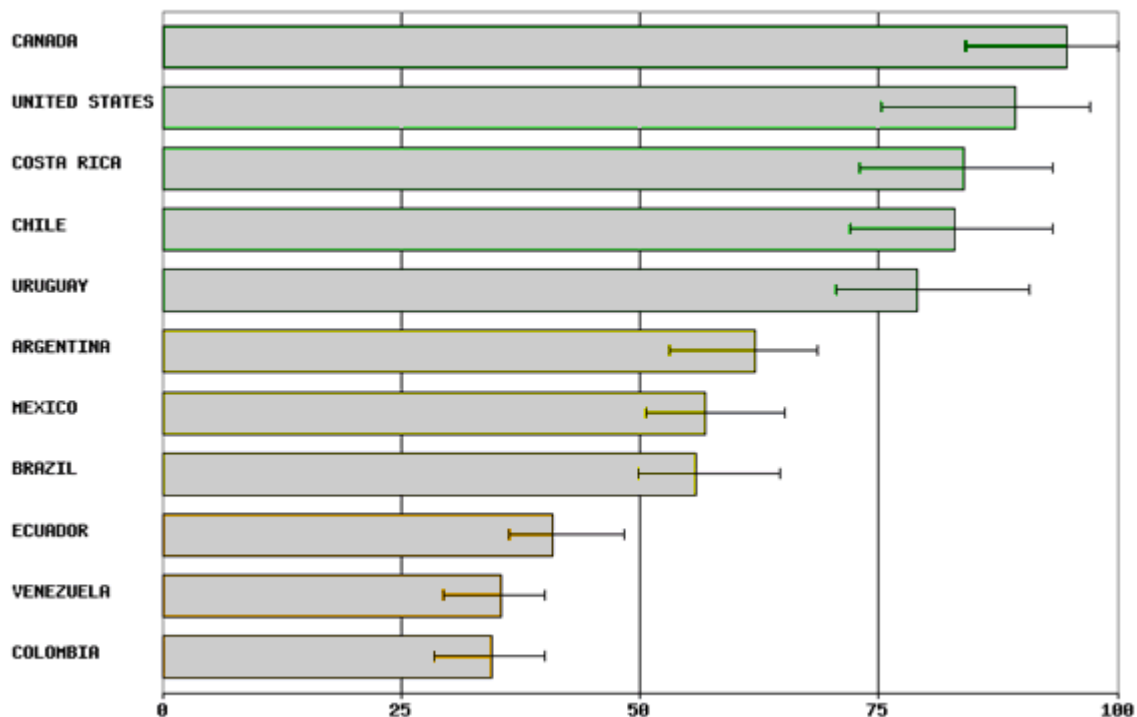
Gráfico N° 1
Control de la corrupción (comparación regional)



Ranking de percentiles por país (0 - 100)

Fuente: Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2005), Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>).

Gráfico N° 2
Voz y rendición de cuentas (comparación regional)



Ranking de percentiles por país (0 - 100)

Fuente: Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>).

Los entes responsables de medir el impacto del derecho de acceso a la información en México podrían reorientar parte de su atención hacia este tipo de datos, pues es a través de la implementación efectiva de esta prerrogativa que se esperarían avances significativos en este tipo de indicadores y en otros tales como Estado de derecho y eficiencia gubernamental, que pueden resultar en un progreso significativo en materia de desarrollo económico. Existen ejemplos de casos exitosos en otras latitudes que parecen validar la tesis de cambios factibles en el mediano y largo plazo.

f. Caso ilustrativo de Singapur

Al ascender Lee Kwan-Yew como primer ministro de Singapur en 1959 (ocupó el cargo hasta 1990; su hijo funge actualmente como primer ministro), su país tenía un producto interno bruto per cápita de sólo \$400, inferior al de la gran mayoría de los países latinoamericanos. Varios aspectos, no sólo de carácter económico, demostraban que Singapur era un país bastante rezagado. Aún ahora existen vestigios de la falta de educación cívica que reinaba en Singapur menos de cuatro décadas atrás, y que mediante estrictos estándares de conducta y la imposición de severas sanciones (algunas de ellas reñidas con el respeto a los derechos humanos) han logrado superarse. Por ejemplo, aunque no es ya un problema común, los elevadores en los edificios de departamentos están equipados con detectores de orina que al activarse toman fotos del trasgresor de esta norma y cierran sus puertas hasta el arribo de la policía. La multa impuesta equivale a \$1.200, como también las hay por escupir o fumar en sitios públicos (\$300), tirar basura (\$600), o vender goma de mascar (\$1.600). En la actualidad, Singapur tiene uno de los ingresos per cápita más altos del mundo, y en cinco de los seis indicadores del Instituto

del Banco Mundial (la excepción obvia, por no ser precisamente una democracia, es la de “voz y rendición de cuentas”) ocupa los primeros lugares internacionales.

Si se toma como base el año 1980 (ver Tabla No. 2), el PIB per cápita de México y Singapur eran muy similares. Sin embargo, mientras que en México se ha logrado un modesto avance en esta categoría en los últimos 25 años, Singapur ha experimentado una evolución vertiginosa al haberlo más que quintuplicado (de \$5.076 en 1980 a \$28.228 en el 2005). El haber mejorado significativamente en cinco de las seis dimensiones de gobernabilidad identificadas por el Instituto del Banco Mundial no es probablemente la única razón de dicho crecimiento, pero sin duda ha tenido un papel clave en ese proceso.

Tabla N° 2
Contraste en la evolución del PIB per cápita
(basada en la paridad del poder adquisitivo, US\$)

Año	México	Estados Unidos	Singapur
1980	4.136,1	12.104	5.076,3
1981	4.806,1	13.439	5.801,2
1982	4.981,5	13.849	6.296,0
1983	4.853,7	14.911	6.989,1
1984	5.107,8	16.439	7.707,8
1985	5.288,5	17.482	7.803,0
1986	5.101,4	18.320	8.165,6
1987	5.226,6	19.283	9.067,1
1988	5.368,5	20.577	10.204,9
1989	5.695,1	21.904	11.274,4
1990	6.098,4	22.921	12.399,1
1991	6.456,6	23.370	13.438,6
1992	6.719,9	24.377	14.236,9
1993	6.882,9	25.275	16.007,2
1994	7.209,1	26.526	17.647,4
1995	6.780,8	27.420	18.865,8
1996	7.155,1	28.638	19.957,7
1997	7.655,7	30.062	21.289,8
1998	8.017,7	31.298	20.613,0
1999	8.311,7	32.787	22.185,0
2000	8.963,8	34.344	24.097,3
2001	8.983,4	35.067	23.540,3
2002	9.066,0	35.951	24.208,7
2003	9.214,2	37.353	24.495,1
2004	9.666,3	39.498	26.799,2
2005	10.090,4	41.557	28.227,9

Fuente: International Monetary Fund (2006), *World Economic Outlook*.

Conclusiones

De las ideas y argumentos antes expuestos se desprenden conclusiones ligadas a las tres aseveraciones con que iniciamos el análisis de los temas abordados:

1) La mera adopción de una ley de acceso a la información no asegura la protección del derecho que tutela. Aunque parezca a todas luces obvio, su promulgación es tan solo un primer paso que dista mucho, a falta de un seguimiento constante, de consolidar el ejercicio de acceso a la información

pública. En casos extremos, el contenido de una norma jurídica podría incluso “legalizar” la falta de apertura de las instituciones públicas al no contar con estándares mínimos.

2) La experiencia mexicana demuestra la existencia de una heterogeneidad significativa en los diversos rubros que integran la ley federal y los ordenamientos estatales en esta incipiente materia, de ahí la conveniencia de compilar sus valores básicos de referencia. Los elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico en esta materia pueden englobarse en 17 principios consagrados por estándares internacionales. En la medida que una ley de acceso a la información cumpla con ellos, mejores serán las posibilidades de que en la práctica se consolide esta prerrogativa.

3) Concentrar la evaluación del impacto social de una ley de acceso a la información con base en el número de solicitudes de información recibidas se percibe como simple y fuera de foco. La valoración se debe ampliar a indicadores de impacto puntual sobre elementos de gobernabilidad. En la medida que los organismos rectores del acceso a la información en México u otros países dirijan sus esfuerzos a evaluar el impacto de las legislaciones en la materia con respecto a este tipo de indicadores, se estarían acercando a promover uno de los principales, sino el más importante objetivo de este derecho, el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Experiencias de otros países, como Singapur, demuestran la importancia de percibir el derecho de acceso a la información como un instrumento y no como un fin, al que se le debe dar seguimiento a través de otras herramientas a las empleadas tradicionalmente hasta ahora. Es decir, la promoción del acceso a la información debe verse desde una perspectiva más amplia, no sólo con el fin inmediato de transparentar al Estado (o, mucho más micro, de estimular el número de solicitudes de información), sino también con el propósito de influir en políticas de desarrollo económico de alto impacto.

Notas

¹ Panamá: Ley N° 6, de Transparencia en la Gestión Pública (promulgada el 22 de enero de 2002).

México: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (promulgada el 11 de junio de 2002).

Perú: Ley N° 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (promulgada el 2 de agosto de 2002).

Ecuador: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (promulgada el 10 de mayo de 2004).

Colombia: Ley N° 57 por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales (promulgada el 5 de julio de 1985).

República Dominicana: Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (promulgada el 28 de julio de 2004).

² Este último objetivo no siempre es tan claro y, sin embargo, es tan relevante como los otros dos, pues para el ciudadano común puede tener un impacto mucho más directo. Imaginemos, por ejemplo, al padre de familia interesado en registrar a su hijo(a) en una escuela pública. Entre algunos datos fundamentales, podrá estar interesado en conocer la evaluación de la escuela en comparación con otras, la preparación de los maestros que en ella laboran y la eficiencia terminal de sus alumnos (Villanueva, 2003).

Bibliografía

Association of Certified Fraud Examiners (2004), Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse, Austin, ACFE, <http://www.cfenet.com/report>, 15-04-2006.

Banisar, David (2004), The Freedominfo.org Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World, Budapest, http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf, 15-04-2006.

- Chirino Sánchez, Alfredo (2005), *Ley modelo de acceso a información administrativa para la prevención de la corrupción*, Washington, OEA. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales,
http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_sánchez.htm, 15-04-2006.
- Grace, John W. (1992), *Annual Report: Information Commissioner 1991-1992*, Ottawa, Office of the Information Commissioner of Canada, http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/OIC91_2E.pdf, 15-04-2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México) (2006), *Estadísticas del sistema de solicitudes de información*, México, IFAI, <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>, 15-04-2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios (México) (2005), *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, México, IFAI, http://www.ifai.org.mx/text/eym/estudio/Estudio_comparativo_leyes.zip, 15-04-2006.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México) (2001), *XII Censo general de población y vivienda 2000*, Aguascalientes, INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=701>, 15-04-2006.
- International Monetary Fund (2006), *World Economic Outlook: Globalization and Inflation*, Washington, IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/index.htm>, 15-04-2006.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington, World Bank Institute, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>, 15-04-2006.
- Koontz, Linda D. (2005), *Information Management: Implementation of the Freedom of Information Act*, Washington, Government Accountability Office, <http://www.gao.gov/new.items/d05648t.pdf>, 15-04-2006.
- Libertad de Información-México; Innovación México; y Proyecto Atlatl (2004), *Decálogo del marco normativo del derecho de acceso a la información pública*, México, LIMAC, Proyecto Atlatl, http://www.atlatl.com.mx/docs/Decalogo_AccesoInformacion.pdf, 15-04-2006.
- Libertad de Información-México; y Proyecto Atlatl (2005), *Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales*, México, LIMAC, Proyecto Atlatl.
- Mendel, Toby (1999), "The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation", London, Article 19 (International Standards Series), <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>, 15-04-2006.
- Reid, John M. (2005), *Remarks to the Third International Conference of Information Commissioners in Cancun (Mexico)*, Ottawa, Office of the Information Commissioner of Canada, <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intSpeechId=110>, 15-04-2006.
- Statistics Canada. Demography Division (2005), *Canada's Population Clock*, Ottawa, Statistics Canada, <http://www.statcan.ca/english/edu/clock/population.htm>, 15-04-2006.
- Transparency International (2004), *Índice de percepción de la corrupción 2004*, Berlín, TI, http://www.transparency.org/content/download/1529/7962/file/medai_pack_es.pdf, 15-04-2006.
- Villanueva, Ernesto (2003), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.