

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

**Jacqueline Peschard**

Democracia y transparencia:  
binomio indisoluble

**44**

## **Jacqueline Peschard**

Democracia y transparencia:  
binomio indisoluble



## **Jacqueline Peschard**

Democracia y transparencia:  
binomio indisoluble

**44**

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Titular del Órgano Interno de Control**

Lic. Jesús George Zamora

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

## **Democracia y transparencia: binomio indisoluble**

Jacqueline Peschard

Primera edición, 2022

D.R. © 2022, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,  
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8870-19-6

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8870-18-9

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

# Contenido

7 Presentación

## Conferencia Magistral

### **Democracia y transparencia: binomio indisoluble**

- 15 Democracia y transparencia.  
La historia a vuelo de pájaro
- 21 Los fundamentos liberales de la democracia  
y la transparencia
- 33 La transparencia: herramienta  
de contención del poder
- 45 Los dilemas de la transparencia
- 53 Logros y pendientes de la transparencia en México
- 67 Algunas reflexiones finales
- 73 Bibliografía
  
- 81 Sobre la autora



# | **Presentación**

Me complace presentar esta obra de la doctora Jacqueline Peschard, mujer que admiro por su trabajo profesional, serio y valiente, que siempre aporta una visión objetiva y es una reconocida experta en materia electoral y en transparencia. En esta ocasión diserta sobre un tema fundamental: la relación indisoluble entre la democracia y la transparencia.

La autora parte de la premisa de que no hay democracia sin transparencia, ya que, en el contexto actual, la transparencia de la gestión pública se ha implantado con firmeza como principio esencial de cualquier régimen democrático.

Explica que la transparencia del ejercicio del poder abre el proceso de toma de decisiones a la mirada de la ciudadanía, permite que la sociedad conozca de qué manera se invierten los recursos públicos, promueve la rendición de cuentas de las personas servidoras públicas y empodera a la ciudadanía al modificar la relación que tiene con el

poder, ya que al contar con información sobre la actuación de las y los servidores públicos puede evaluar su desempeño. Por ello, la transparencia es considerada como una forma de control de las personas gobernadas sobre quienes las gobiernan.

Se explican los fundamentos liberales de la democracia y la transparencia, resaltando que el trayecto hacia la eliminación de los secretos en las acciones y decisiones de los gobiernos, así como en el sentido de las deliberaciones de los órganos legislativos, no fue ni lineal ni rápida, pues requirió del procesamiento de demandas de apertura informativa, derivadas de la conquista de libertades individuales. Así, se fue forjando la idea de que toda la actuación de quienes toman las decisiones debe quedar expuesta a la mirada y el juicio de las personas gobernadas; el principio de publicidad y la libertad de discusión se opusieron al secretismo; el principio de legalidad se constituyó como base para la actuación de las personas servidoras públicas; se fue reconociendo el derecho de acceso a la información pública y se obligó a las autoridades a documentar sus decisiones y acciones, a tener disponible dicha información para la consulta de la población.

La doctora Peschard sostiene que en la democracia es fundamental el ejercicio amplio de derechos y libertades,

entre los que se encuentra primordialmente la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. También destaca que así como se implantaron elecciones libres y competitivas calificadas como democráticas en diversas partes del mundo, la legitimidad y la confianza se fueron dissociando del principio electivo, pues ya no era suficiente contar con autoridades electas legítimamente para confiar en que desarrollarían sus funciones de manera adecuada; de ahí que se crearan fórmulas para que las personas contaran con atribuciones para controlar, vigilar y hasta juzgar las acciones de gobierno, con lo que surgieron la transparencia y el derecho de acceso a la información.

Resalta que en la democracia el control de la ciudadanía sobre el poder se expresa -en una primera forma- a través del voto mediante el cual se elige a las personas gobernantes y representantes; mientras que la transparencia y el derecho de acceso a la información son palancas de control de la ciudadanía sobre el desempeño de las personas servidoras públicas, en la medida en que las exponen a la vigilancia y escrutinio de la población, para frenar el uso arbitrario y despótico del poder.

Yo agregaría que la transparencia y el acceso a la información juegan un papel fundamental durante todo el proceso electivo que culmina con la emisión del sufragio, ya que

podemos conocer a los distintos partidos políticos, sus propuestas, sus dirigentes (incluyendo salarios), los recursos financieros con los que cuentan, cómo los obtienen y en qué se gastan, sus plataformas electorales, quiénes son las personas que postularon en las candidaturas y, en caso de que se pretenda la reelección, también podemos saber cómo se desempeñó la persona en su anterior cargo de elección popular, de manera que se pueda evaluar su actuación. Con todos estos datos, la ciudadanía puede emitir un voto informado; además, la sociedad está en posibilidades de conocer todas las actividades que realiza la autoridad electoral para organizar las elecciones, computar la votación y declarar el triunfo a favor de las candidaturas ganadoras.

A la par que hace un recuento de todos los importantes avances en la transparencia y el acceso a la información desde la creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI) hasta su transformación en Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) abordando nuevos temas como gobierno abierto, transparencia proactiva, y la consideración de los partidos políticos como sujetos obligados, la autora también señala que la apertura informativa enfrenta dilemas porque la información es compleja y abarca distintos ámbitos y dimensiones, de ahí la necesidad de proteger datos personales

o reservar cierta información si se justifica conforme a la “prueba de interés público”, o elaborar versiones públicas de los documentos.

Asimismo, la doctora Peschard nos alerta sobre diversos temas: lo que circula por las redes sociales no siempre está documentado, desde la óptica del derecho a la información, aunque provenga de personas funcionarias públicas o autoridades, según los estudios realizados al respecto; no se ha logrado edificar una cultura de apertura informativa, y algunos sujetos obligados han desarrollado mecanismos para ocultar información mediante trucos burocráticos; se obstaculiza el acceso a la información generando demasiados documentos, dificultando a la o el interesado encontrar los datos que necesita conocer.

Pero lo más grave es que la democracia está en riesgo por el desencanto y frustración con nuestra situación actual y porque suscitó muchas expectativas de mejora en distintos ámbitos, que no se han cumplido; lo anterior aunado a la embestida del Gobierno Federal de México en contra del INAI y del Instituto Nacional Electoral (INE) para desprestigiarlos, así como a la reducción de sus presupuestos para minar su funcionamiento bajo el argumento de que son muy caros.

La lectura de esta obra reafirma que la democracia y la transparencia son fundamentales para el ejercicio de la libertad y de todos los demás derechos de la población, así como para frenar un régimen autoritario.

Es importante sumarnos a la defensa de la democracia mexicana. Para cambiar nuestras condiciones de vida se deben exigir mejores resultados a los gobiernos, servidoras y servidores públicos, erradicar la corrupción, combatir la pobreza y frenar la violencia, entre otros temas, que son responsabilidad de diversas autoridades, pero no del INAI ni del INE. La democracia y la transparencia no pueden solucionar por sí mismas esta problemática, aunque han propiciado su visibilización y la ciudadanía ha elevado la exigencia de que se atienda.

En suma, *Democracia y transparencia: binomio indisoluble* aporta una visión muy amplia de la transparencia y su vínculo indisoluble con la democracia, en un lenguaje sencillo, mediante una lectura amena y de fácil comprensión, por ello, les invito a leer esta interesante obra.

**Adriana Favela Herrera**  
**Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral**

*La mejor arma de la dictadura es el secreto;  
la mejor arma de la democracia es la transparencia.*

Niels Bohr (Premio Nobel de Física 1922)



# Democracia y transparencia. La historia a vuelo de pájaro

No hay democracia sin transparencia. Aunque el concepto de *transparencia de la gestión pública* cobró carta de naturalización hace apenas unas cuantas décadas, en el contexto actual, en el que grandes volúmenes de información inundan los espacios públicos a una velocidad antes inimaginable, se ha implantado con firmeza como principio esencial de cualquier régimen democrático.

En cumplimiento de aquella promesa de la democracia ideal –de la que hablara Norberto Bobbio– de erradicar para siempre el poder invisible e implantar un poder “sin máscaras” (Bobbio, 1986: 23), hoy en día, la transparencia ha ganado un lugar central en la agenda pública mundial. Es tal la centralidad de la transparencia que cualquier política pública o reforma institucional que se emprenda de inmediato la coloca como un principio rector que condiciona y modula el desempeño gubernamental y la relación

misma del Estado con la sociedad. La transparencia hace visible la actuación de las y los gobernantes, sometiéndola al escrutinio de la y los gobernados, para que ellos evalúen su desempeño, pero también para que la población pueda aprovechar mejor los bienes y servicios públicos que ofrece el Estado.

Si por transparencia entendemos aquella cualidad del ejercicio del gobierno que permite que la población se equipe mejor para poder remontar, al menos en parte, la asimetría informativa que existe regularmente entre el poder y la sociedad, comprenderemos por qué es una característica intrínseca de la democracia. La transparencia del ejercicio del poder no solo abre el proceso público de toma de decisiones a la mirada de la ciudadanía, promoviendo la rendición de cuentas de quienes toman las decisiones, sino que, por esa vía, empodera a las y los ciudadanos; es decir, modifica la relación que tienen con el poder.

Saber y conocer qué programas y acciones impulsan las autoridades y de qué manera invierten en ellas los recursos públicos ha sido reconocido ya como un derecho humano fundamental, no solo en las constituciones y leyes de más de 129 países del mundo (Centre for Law and Democracy, 2020), sino en las convenciones y tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos (Declaración

Universal de los Derechos Humanos, 1948; Convención Americana de Derechos Humanos, 1969; Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981, entre otras).

La transparencia siempre ha sido incómoda para el poder, o como dice el filósofo coreano Byung-Chul Han, “la transparencia y el poder se soportan mal, porque al poder le gusta encubrirse en sus secretos” (Han, 2013: 80). Y es que, para la o el gobernante, exhibirse –o hacerse visible a los ojos tanto de adversarios, como de la población en general– lo pone en riesgo de mostrar sus debilidades, de revelar sus intenciones y, eventualmente, de ver reducidos sus espacios de maniobra, o de manipulación. La transparencia es una amenaza para la o el poderoso, porque lo somete a la vigilancia de las y los otros, por ello, es una forma de control de las y los gobernados sobre quienes los gobiernan.

El secreto, que es la contraparte de la transparencia, ha sido la esencia del arte de gobernar, pues como dice Elías Canetti, “el secreto ocupa la misma médula del poder [...] y solo el poderoso tiene las llaves de todos los secretos y se siente amenazado si los confía a otro” (Canetti, 1994: 288). En la Antigüedad, el secreto fue reconocido como distintivo del poder, expresado en la idea de Tácito, el gran

historiador latino, de los *arcana imperii*, o secretos del poder, que se referían tanto a los misterios de la guerra, como a sus estrategias y tácticas de combate que servían justamente para mantener la fortaleza del imperio. También los *arcana imperii* se referían a toda información privilegiada, tanto fáctica, como simbólica, que hacía posible el ejercicio eficaz del poder y, por ende, su preservación (Rodríguez, 2006: 18). Los *arcana imperii* eran medios legítimos en manos de los gobernantes para lograr sus fines políticos, por ello fueron reivindicados posteriormente por los Estados absolutistas que defendían que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas lejos de las miradas de las y los gobernados. Era un mecanismo para incrementar la capacidad de los monarcas de actuar con base en su estricto cálculo y voluntad y sin las limitaciones que impone la apertura o la visibilidad.

El cerco de opacidad alrededor del poder, que fue considerado “natural” durante la Antigüedad y la Edad Media, fue ratificado como prerrogativa de los primeros Estados-nación de carácter absolutista. La idea de la razón de Estado como afirmación de que las razones del poder tienen supremacía sobre cualquier razonamiento individual tenía dos acepciones: 1) que el poder tiene intereses propios que no se corresponden con los de la población, y 2) que la restricción informativa era necesaria para salvaguardar

el orden público y la paz social. De ahí que el secreto y la opacidad fueran el fundamento de la razón de Estado.

En el marco del ascenso del sistema capitalista y con la irrupción del pensamiento liberal hacia fines del siglo XVIII, es decir, con las revoluciones inglesa (1688) y francesa (1789) se fue abandonando la idea absolutista del secreto de Estado. La concepción cerrada del poder político, que había puesto el énfasis más en las obligaciones del pueblo gobernado, que en las responsabilidades de los poderosos, se fue cuestionando.

El reclamo a favor de libertades individuales –de pensamiento, de conciencia, de creencia, de expresión– estuvo en la base de la construcción del Estado liberal, producto de las revoluciones en materia tanto de formas de producción social, como respecto de la concepción del individuo frente al poder. El Estado liberal tendría facultades y funciones orientadas a velar por que los individuos encontraran condiciones adecuadas para desplegar sus potencialidades y capacidades, con un marco normativo aplicable a todos por igual. Era el principio liberal de igualdad frente a la ley.

La reivindicación de las libertades como el máximo baluarte de los individuos estuvo en el centro de la Revolución francesa e implicó que el Estado las reconociera y garantizara,

incorporándolas al marco legal que obligaba tanto a la nueva categoría de ciudadanos, como al propio Estado. Si bien, en aquel momento, el derecho a la información no se fraseó como parte del elenco de las libertades individuales, la idea de que las acciones de los gobiernos fueran conocidas por los ciudadanos estaba implícita. Era la otra cara de la moneda de la libertad de expresión y de prensa que estuvieron en el centro de la primera generación de libertades individuales, arrancadas a los Estados absolutistas, las cuales quedaron como plataforma esencial para la posterior construcción de un Estado democrático.

# Los fundamentos liberales de la democracia y la transparencia

Hacia 1688, en Inglaterra, el movimiento social a favor de la libertad de expresión llevó al Parlamento a aprobar que pudiera salir a la luz pública la acción del gobierno encaminada a la recolección de impuestos, así como el ejercicio del gasto gubernamental y el de la elaboración de las diferentes leyes. Sin embargo, esto no significó que la prensa pudiera de inmediato dar seguimiento a los debates y al trabajo legislativo, y no fue sino hasta 1829 cuando se reconoció que se trataba de asuntos de interés de todos, por lo que debían de ser públicos (Roberts, 2006). El trayecto hacia la eliminación de los secretos en las acciones y decisiones administrativas de los gobiernos no fue ni lineal ni rápido, sino que requirió del procesamiento de demandas de apertura informativa, derivadas de la conquista de libertades individuales.

El pensamiento de la Ilustración, que precedió a la Revolución francesa, puso en el centro al individuo como sujeto de derechos y libertades políticas, con independencia de su nacimiento u origen social. La reivindicación de las libertades individuales (de pensamiento, de credo, de expresión, de asociación, de imprenta) sentó los cimientos del Estado liberal. No es casual que en el discurso de los grandes forjadores de la nueva nación independiente que se convirtió en los Estados Unidos de América apareciera, junto con los gérmenes de la concepción de la democracia liberal, la noción de transparencia todavía de forma más bien intuitiva, que positivamente regulada. El propio John Adams, quien fuera el segundo presidente de los Estados Unidos, escribió: "No se puede conservar la libertad sin un conocimiento general [...] de que los ciudadanos tienen el derecho, un indiscutible, irrefutable e intransferible derecho divino al conocimiento más temido y envidiado, me refiero al carácter y la conducta de sus gobernantes" (1766).

La idea de que los gobernantes estuvieran expuestos a la mirada y al juicio de los gobernados estaba implícita en la concepción de libertad que se promovía. Para el Estado liberal no existen verdades públicas que puedan quedar al margen de la observación de la ciudadanía. En ese contexto, la pulsión del secretismo perdía fuerza de cara a la presión a favor de las libertades de discusión y de imprenta

que llevaban implícito que los ciudadanos pudieran conocer los quehaceres de las autoridades públicas. Eran los principios esenciales de un gobierno representativo. Tales libertades tenían el objetivo de conformar una sociedad de sujetos activos, capaces de discurrir sobre distintos asuntos de interés de la colectividad, a la vez que como una plataforma de protección de los individuos en contra de gobiernos tiránicos.

Para el Estado liberal no hay verdades que puedan quedar al margen de la observación de las personas reconocidas como ciudadanas y ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos políticos. Para que las libertades pudieran desplegarse era indispensable que cobrara vigencia el principio de legalidad que obligaba a todas y todos a respetar y a someterse a las normas, ya no a la voluntad arbitraria de los gobernantes. Las leyes, en tanto ordenamientos jurídicos con carácter abstracto y general, servían de marco para normar las conductas tanto de los gobernados, como de los propios gobernantes.

Dado que el pensamiento liberal estaba reñido con verdades o razones de Estado, se acomodaba bien al principio de la publicidad, opuesto al secretismo. Su concepción del poder es el de una forma de dominación que está acotada por un conjunto de normas objetivas, abstractas y universales,

es decir, por el derecho en el sentido moderno del término. La publicidad devendría un atributo racional del poder público y una prueba de que las normas jurídicas eran justas, desde una perspectiva racional. Kant lo expresó con claridad en su texto *Sobre la paz perpetua*, "Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de los hombres cuyos principios no soportan ser publicados" (Kant, 2012).

La proyección de las libertades individuales como fundamento del orden político de la época moderna explica por qué la primera legislación formal sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental se promulgó en el entonces Reino de Suecia, en plena época de ascenso del pensamiento liberal (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a Documentos Públicos, 1766).<sup>1</sup> A instancias del diputado y sacerdote, Anders Chydenius, para hacer del conocimiento público los actos de gobierno y de los empleados a su servicio, se aprobó un mecanismo para publicitar sobre todo las malas prácticas burocráticas, con dos propósitos centrales: 1) el libre

---

1 Se trató de un ordenamiento legal –con carácter de Real Ordenanza– promovido por la demanda de la prensa sueca a favor de crear mecanismos para hacer del conocimiento público los actos de gobierno, a fin de vigilar de cerca a los funcionarios con objeto de difundir sus ineficiencias burocráticas. Acceder a documentos gubernamentales era dotar a las personas de herramientas de control sobre el poder.

acceso a leyes y documentos gubernamentales para los periodistas, en particular, dado que son ellos quienes ponen en circulación la información, y 2) garantizar la libertad de prensa para ir más allá de la libertad de expresión, evitando que el Estado ejerciera censura frente a las diversas corrientes de opinión. Esta pieza normativa sentó un precedente para las futuras concepciones de la transparencia y el acceso a la información pública, ya que fijó la obligación de las autoridades de documentar sus decisiones y acciones y tenerlas disponibles para la consulta de la población, conformando con ello una memoria documental de los actos de gobierno.

Al quedar enmarcada en las proclamas liberales, esta primera ley de transparencia quedó vinculada a la construcción de los archivos históricos o nacionales que devinieron la fuente esencial del principio de publicidad. Sin archivos resguardados y organizados sobre las decisiones y actuaciones de las autoridades gubernamentales, era inviable darle sustancia a la libertad de prensa entendida no solo como libertad de expresión, sino como acceso a documentos públicos (National Archives History, 2016).

El hecho de que los actos gubernamentales sean públicos abre la posibilidad de que exista una sociedad abierta, con capacidad para deliberar, en la que, gracias a la existencia

de información pública accesible, las y los ciudadanos tengan derecho a intervenir en los asuntos del Estado y a evaluar el desempeño de quienes los representan y gobiernan. A medida que las masas fueron irrumpiendo en la escena pública hacia la segunda mitad del siglo XIX, como producto de la industrialización y modernización de las sociedades, creció la demanda de que se expandieran los derechos políticos de los ciudadanos, es decir, que ya no estuvieran condicionados a la posesión de una propiedad, de una renta, o de cierto nivel educativo. La universalización del sufragio, o sea, el establecimiento del derecho a votar y ser votado para todos los ciudadanos –aunque en el universo ciudadano no estaban incluidas las mujeres– abrió el espacio para la igualdad de todos los varones, en la esfera política, avanzando hacia la democratización del Estado liberal. Esto significó, como dijera Ronald Dworkin, la implantación del principio de la igualdad y de la inclusión en la esfera política, es decir, el despliegue pleno de los derechos políticos al sufragio y a la representación (Dworkin, 2004).

### **Las nociones básicas de la democracia**

Si afirmamos que la democracia es una manera civilizada y pacífica de procesar la vida pública con sus diferencias y hasta con sus antagonismos, entenderemos la centralidad

que en ella juega el ejercicio amplio de derechos y libertades, entre los que se encuentra primordialmente la participación en los asuntos públicos que les incumben a los ciudadanos y las ciudadanas, esto es, los que son de interés público. Así, las reglas de la democracia definen quién gobierna y bajo qué reglas y procedimientos para evitar el uso abusivo del poder, interponiéndole por ello barreras legales e institucionales.

De acuerdo con la definición básica de democracia de Schumpeter, se trata de un arreglo institucional en el que la autoridad política se constituye a partir de la voluntad de la ciudadanía, expresada en la lucha competitiva por el voto del pueblo, es decir, sus pilares esenciales fueron las elecciones y el derecho a la representación política de los ciudadanos (Schumpeter, 1947: 269).

A decir de Robert Dahl, la democracia debe de cumplir con, al menos, seis condiciones: 1) cargos públicos elegidos, 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes, 3) libertad de expresión, 4) fuentes alternativas de información, 5) autonomía de las asociaciones, y 6) ciudadanía inclusiva. Es, pues, un régimen que se origina en elecciones en las que participan todos los ciudadanos y ciudadanas que integran una comunidad política (Dahl, 1999: 99).

Las elecciones democráticas permiten el relevo de las y los gobernantes cada cierto tiempo para dar cuenta de a quién le otorgan su confianza las y los gobernados.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos está en el centro de la naturaleza de un régimen democrático. Por ello, el criterio mínimo formal de la democracia es el sufragio universal, libre e igual en un contexto de competencia. Dado que la fuente de legitimidad de un gobierno democrático la constituyen las y los ciudadanos y que esta se expresa en primer lugar en su concurrencia a las urnas, entenderemos la relevancia del sufragio universal para la edificación de un régimen democrático. Quienes gobiernan se eligen popularmente mediante comicios libres, justos, competidos y periódicos, en los que deciden las mayorías. De hecho, una primera acepción de la democracia es la definición de que el soberano es el pueblo y es él quien decide, por mayoría, quién debe gobernarlo, a través del establecimiento de ciertas leyes y procedimientos.

Sin embargo, existe un debate en torno a la esencia de la democracia, ya que la mayoría puede inclinarse por un gobierno tiránico o despótico, de tal suerte que el énfasis debe ponerse, como lo señalara Karl Popper, más que en el ejercicio de la soberanía, en el principio de la contención del poder, es decir, en la idea de establecer controles

y contrapesos para evitar que malas y malos gobernantes puedan ocasionar demasiados daños a la sociedad. Este planteamiento convierte a la democracia en el único sistema en el que la ciudadanía puede promover la organización de instituciones y mecanismos que permitan deshacerse de gobernantes indeseables sin necesidad de recurrir a la violencia. El ejercicio del voto libre y secreto es la garantía de que las y los ciudadanos puedan ejercer su derecho a remover del poder a sus gobernantes de manera pacífica (Popper, 2006: 366).<sup>2</sup> Es así que el voto se convierte en una primera forma de control ciudadano sobre el poder y, en este sentido, está hermanado con otras palancas de contención para frenar su uso arbitrario y despótico, como es el ejercicio de la transparencia de los actos públicos y del derecho de acceso a la información.

Las barreras legales e institucionales que sirven en una democracia para bloquear los abusos del poder pueden ser horizontales y verticales (O'Donnell, 2003: 41). Mientras

---

2 Karl Popper entiende por democracia un conjunto de instituciones, entre ellas las elecciones generales, que conforman el derecho del pueblo a arrojar del poder a sus gobernantes de manera pacífica (*La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2006 [1945], p. 366). Esta acepción de democracia ha sido retomada por autores como Michelangelo Bovero (*Una gramática de la democracia*, Madrid, Trotta, 2002) y Guillermo O'Donnell ("Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna [coords.], *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, pp. 34-54).

las horizontales emanan de facultades de control sobre los gobiernos, de otros poderes o entidades y mecanismos públicos (el Congreso, las contralorías o los órganos de fiscalización de los recursos gubernamentales), las verticales se refieren a formas de vigilancia sobre las responsabilidades de los gobiernos frente a las y los ciudadanos (elecciones periódicas, contralorías o formas de escrutinio de la ciudadanía sobre las acciones gubernamentales y, en particular, acerca del ejercicio de los presupuestos públicos). La transparencia y el derecho de acceso a la información son palancas de control ciudadano (vertical) sobre el desempeño de los gobiernos y los poderes públicos, en la medida en que los exponen a la mirada y el juicio de la población.

La diferencia en la forma en que se enfocan las libertades en un régimen liberal respecto de uno democrático es que en el primero las libertades son negativas, pues de lo que se trata es de detener la arbitrariedad del poder, esto es, de construir diques para que este no violente los derechos y las libertades de las personas. Así, las libertades están encaminadas a evitar la censura o la intervención del Estado en la manifestación de las creencias o los pensamientos de las y los ciudadanos. En el régimen democrático, por el contrario, las libertades son positivas, de

suerte que el Estado no solo tiene que hacerse a un lado para que se desplieguen las libertades individuales, sino que debe garantizar que la ciudadanía pueda intervenir en los asuntos de la colectividad, convirtiéndolos en sujetos activos de la deliberación pública y consecuentemente de las decisiones públicas.

En el caso concreto de la libertad de expresión, que es el complemento del acceso a la información pública, el papel del Estado en el régimen democrático es proactivo y tiene una función social, ya que debe promover que todos tengan voz, independientemente de su extracción social, de sus rasgos étnicos o de sus preferencias religiosas o sexuales. Mientras el régimen liberal busca limitar la acumulación y arbitrariedad del poder y evitar su intromisión en la vida privada de las personas, el democrático está orientado a impedir que unos cuantos particulares monopolicen los medios para ejercer las libertades, obstaculizando la posibilidad de que se pueda recrear la pluralidad de posiciones e intereses presentes en una sociedad.

Aunque hacia finales del siglo XIX las incipientes democracias ya convivían con cierto nivel de transparencia, en virtud de que los ciudadanos tenían la posibilidad de discutir sobre los asuntos de gobierno, se estaba muy lejos

de haberle puesto una barrera al secreto burocrático que era la encarnación de las resistencias de los gobiernos a la apertura informativa. Como bien señalara Max Weber, la administración burocrática tiende a ser una gestión de “sesiones secretas” que esconde sus intereses, no solo frente a la crítica de los ciudadanos, sino frente a la de los propios órganos de control institucional de carácter horizontal como los parlamentarios (Weber, 2014).

# **La transparencia: herramienta de contención del poder**

La transparencia es una característica de la gestión de gobiernos democráticos que implica que el desempeño de las autoridades está expuesto a la mirada de la población o, dicho de otra manera, que la organización misma de la gestión de gobierno está orientada a permitir la vigilancia y el escrutinio de la sociedad.

La transparencia significa la apertura de la información que se genera y resguarda en las oficinas públicas, y su objetivo es ser una palanca para divulgar las acciones y razones de quienes gobiernan a fin de “levantar el velo del secreto” (Davis, 1997: 121) y ofrecer a la población un mecanismo para saber y conocer qué hacen las autoridades y qué y cuántos recursos públicos emplean en desarrollar sus distintos programas y políticas. Se trata esencialmente de un mecanismo para seguirle la pista al dinero público, que está reñido con la idea patrimonialista de la información,

la cual sostiene que las y los servidores públicos pueden apropiarse de los documentos, actas, minutas, dictámenes, propuestas, etcétera, que ellos mismos elaboran como parte de las funciones que tienen encomendadas por el cargo que ocupan. Todo lo contrario: las dueñas de dichos documentos no son las personas funcionarias públicas, sino las personas a la que están dirigidos, pues es así que se ofrece claridad sobre las decisiones y acciones del gobierno. Es ahí donde cristaliza el efecto de contención del poder por parte de la ciudadanía informada.

El primer eslabón de la transparencia es la existencia de archivos gubernamentales que estén completos, ordenados y depurados, para hacerlos accesibles, lo cual implica, de entrada, que está clara la responsabilidad de las y los servidores públicos de resguardar los documentos que se elaboran, o que por cualquier razón tienen en su posesión.<sup>3</sup> Sin embargo, la transparencia no se agota ahí, en tener los documentos a la mano, sino en que existan canales adecuados para ofrecerlos a las personas interesadas para que ellas puedan analizar dicha información. Además, no se trata solamente de acceder a las decisiones que toma

---

3 Por esta razón, la regulación de la transparencia (las leyes de transparencia) está necesariamente vinculada a la regulación de los archivos gubernamentales (leyes de archivos).

el gobierno sobre alguna política pública, sino de conocer cuáles fueron los cálculos y argumentos que motivaron a la autoridad y cuántos recursos se requirieron (Florini, 2007: 5). Es por eso que se ha insistido en que la transparencia es una categoría “relacional”, que no solo implica que la autoridad ofrezca información, sino que pone en interlocución a quien la produce con quien la recibe, utiliza y eventualmente difunde, como en el caso de las y los periodistas o académicos, y en respuesta estos son capaces de inhibir abusos de la autoridad amparados en el secreto (Peschard, 2017: 53).

Dicho de otra manera, la transparencia no se agota en un esfuerzo unilateral de difusión de documentos por parte del gobierno, o los entes públicos, sino como un proceso de intercambio entre gobernados y gobernantes que sirve para reducir la asimetría informativa que existe entre ambos.

La transparencia está indisolublemente ligada a la democracia porque tanto los valores asociados a ella, como el arreglo institucional que la caracteriza, están vinculados al principio de la apertura informativa. De hecho, la transparencia es el primer requisito obligado para que un gobierno establezca una interacción más estrecha con sus ciudadanas y ciudadanos y también para que sea responsable ante sus gobernados y rinda cuentas sobre

sus actos, lo cual es un estadio más allá de solo divulgar la información. De esta manera, la transparencia es una forma de control político vertical de las y los particulares respecto de sus gobiernos, que también contribuye a contrarrestar el potencial que hoy tiene el poder para irrumpir en la esfera privada de las personas, gracias a los avances informáticos que se han alcanzado en las últimas décadas.

A pesar de que el acceso a la información pública, es decir, el derecho que tienen las personas de obtener la información que generan sus autoridades, quedó establecido como un derecho humano fundamental desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en la que se reafirmaron la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información como obligaciones de los Estados,<sup>4</sup> los procedimientos concretos para darle vigencia a tal derecho fueron construyéndose gradualmente. Las leyes de acceso a la información (LAI) se aprobaron en las democracias consolidadas entre los años sesenta y ochenta del siglo XX y, posteriormente, hacia inicios del siglo XXI, dichas legislaciones se fueron extendiendo hacia las democracias emergentes, generando una verdadera ola

---

4 Más tarde, en tratados regionales como la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José), volvió a establecerse el derecho de acceso a la información como derecho humano, complemento de la libertad de expresión (art. 13).

de transparencia, en buena medida como producto de los motores político-democráticos que provocaron lo que Huntington llamó la tercera ola de la democracia. La expansión efectiva de las democracias en el piso electoral básico colocaron en el escenario político la demanda social de otras formas de participación, más allá de la electoral, ampliando los terrenos de incidencia ciudadana en los asuntos de la colectividad.<sup>5</sup>

Una vez que la democracia se instaló como el régimen político más socorrido en todo el mundo, empezaron a evidenciarse las insuficiencias de sus dos pilares fundamentales: el electivo y el representativo. Estos pilares fueron los ejes rectores de las dos grandes cualidades de las democracias: la legitimidad y la confianza, que derivaban conjuntamente del sufragio universal. Es decir, al votar por una o un gobernante o por ciertos representantes se les confería legitimidad para desplegar sus funciones y el pueblo confiaba en que cumplirían con el mandato de las urnas de la mejor manera, en el entendido de que la representación no implica un *mandato imperativo*, sino un mandato de confianza en el representante (Bobbio, 1986:

---

5 Entre 1999 y 2021 se aprobó el 80% de las leyes de transparencia que existen en la actualidad. Véase Toby Mendel (2020), *RTI Rating Data Analysis Series*, Canadá, Centre for Law and Democracy, disponible en [www.law-democracy.org/](http://www.law-democracy.org/)

3).<sup>6</sup> Sin embargo, así como se fueron implantando elecciones libres y competidas, es decir, democráticas, en diversas partes del mundo, la legitimidad y la confianza se fueron dissociando del principio electivo, pues ya no era suficiente contar con autoridades votadas para confiar en que desarrollarían sus funciones de manera adecuada, sin una intervención adicional de la ciudadanía.

Así como la desconfianza en las elecciones llevó a importantes procesos de transición a la democracia en distintas partes del mundo, igualmente la desconfianza en las decisiones y políticas de las autoridades electas derivó en la exigencia de que se crearan fórmulas para que las personas tuvieran otras atribuciones para controlar, vigilar y hasta juzgar las acciones de gobierno. El historiador y constitucionalista francés Pierre Rosanvallon teorizó estas insuficiencias o problemas de las democracias liberales y representativas al señalar que mientras la legitimidad del gobernante o representante derivaba directamente de las citas electorales, la confianza implicaba consideraciones

---

6 Entre las promesas incumplidas de la democracia a las que se refiere Norberto Bobbio, la negativa del *mandato imperativo* en la representación política obedece a que las diputadas y los diputados son representantes de la nación, es decir, no son *delegados* con encargos específicos de la ciudadanía, sino que tienen margen de maniobra en la representación. Debido a que no hay mandato imperativo, no hay posibilidad de revocarle el mandato a una o un diputado en caso de que este no lleve a cabo lo que la y el ciudadano consideró como su promesa de campaña.

adicionales y complejas, relativas al desempeño de las autoridades, que tienen que ver más con percepciones y que, por ello, son difíciles de evaluar (Rosanvallon, 2006: 35).

La transparencia y el derecho de acceso a la información se inscriben en el listado de reglas e instituciones que se fueron creando a raíz de la desconfianza en la gestión de gobiernos surgidos de elecciones democráticas. Rosanvallon caracterizó a dichos instrumentos como “contrademocracia”, es decir, como aquellos mecanismos que iban más allá de los pilares electivo-representativos, pero no para renunciar a ellos, sino para reforzarlos y ampliarlos.<sup>7</sup> Se trataba de nuevas formas de intervención de la ciudadanía en la vida política (como ciudadanas y ciudadanos vigilantes) para profundizar los controles y contrapesos al poder, ya que el voto era insuficiente para obligar a los representantes a cumplir sus compromisos. Se trataba de una forma de contrabalancear la tendencia de los representantes a autonomizarse de sus electoras y electores.

Las contribuciones de la transparencia a la vida democrática derivaron en el establecimiento de un conjunto de

---

7 La “contrademocracia”, no como contraria a la democracia representativa, sino como la democracia emanada de la desconfianza y articulada frente a la democracia de la legitimidad electoral (p. 16).

requisitos indispensables que deben tener los ordenamientos que la regulan, es decir, las leyes de acceso a la información (LAI). Las condiciones básicas –o los principios rectores de la transparencia y el derecho de acceso a la información, los cuales se han introducido en tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos– han conformado el *corpus* jurídico indispensable para evaluar la calidad y profundidad de las LAI.

Los principios rectores de las LAI son dos: la *máxima publicidad* y la *buena fe*, que se desdoblan en cinco dimensiones o reglas (Botero, 2016: XXX-XXXV). La máxima publicidad implica que “toda información en poder del Estado es pública y accesible, en función de que es de interés público conocerla. Por ello, debe estar sometida a un régimen limitado de excepciones” (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 13, 1969). Este eje rector supone que se diseñará un sistema institucional para asegurar que la transparencia de los documentos públicos sea la regla general y que las restricciones al acceso a la información sean lo más limitadas posible y que, además, estén establecidas en la ley para que no den lugar a interpretaciones laxas para frenar el acceso a la información. La *máxima publicidad* significa que el acceso a la información

es la norma y el secreto o la reserva de información es la excepción.

Al igual que cualquier otro derecho, el acceso a la información no puede ser absoluto, sino que tiene limitaciones para salvaguardar otras garantías o derechos, en el entendido de que las áreas de restricción no pueden estar sujetas a la discrecionalidad de las y los funcionarios públicos que resguardan la información. De otra parte, la máxima publicidad implica que le corresponde al Estado la carga probatoria para establecer límites a la transparencia. El Estado, entonces, tiene la obligación de demostrar que las barreras al acceso a la información están debidamente fundadas y motivadas, es decir, es él, y no la persona solicitante, quien tiene que justificar cualquier negativa de acceso a la información pública. Más aún, en caso de conflicto entre normas de distinta naturaleza (entre la LAI y una ley de adquisiciones o contrataciones públicas, o la propia Ley de Protección de Datos Personales, por ejemplo), el principio establece que deberá prevalecer el acceso a la información sobre cualquier otra legislación, en virtud de que, para restringirlo, es indispensable hacer una prueba de daño, es decir, demostrar cuál es el bien público que se está protegiendo al negar la información.

Por ejemplo, cuando se solicita la carpeta de una investigación ministerial sobre algún delito, el sigilo al respecto se desprende de que si se ventila la información puede o dar una voz de alerta al eventual responsable, o peor aún, señalar a alguien como presunto culpable, dañando su reputación y buen nombre.<sup>8</sup>

El segundo principio es el de *buena fe* y se refiere a que los sujetos obligados de transparencia deberán interpretar la ley de la manera más amplia y procesar las solicitudes de información para satisfacer el espíritu de la transparencia, mediante procedimientos ágiles y accesibles y con costos mínimos de reproducción de los documentos para facilitar el acceso.

Las cinco reglas o dimensiones<sup>9</sup> se resumen en: 1) El derecho es universal, es decir, no se necesita ser ciudadana

---

8 La información de una carpeta de investigación en curso es una de las causales de reserva de información en la LGTAIP en México. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, art. 113, inciso 12, 2015.

9 La OEA construyó la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, en 2010, para establecer los principios y las reglas fundamentales del derecho de acceso a la información y de la transparencia a fin de que sirviera de guía para la región de las Américas. Posteriormente, en 2020, fue puesta al día, incorporándole estándares de vanguardia y mejores prácticas para la promoción de la transparencia. Disponible en [www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_)

o ciudadano de un país para tener acceso a la información porque lo importante es la naturaleza de la información (pública) y no quién la solicita; 2) todas las instituciones públicas y quienes administran recursos gubernamentales son sujetos obligados (esto incluye a los partidos políticos en México que reciben financiamiento público); 3) las excepciones a la apertura son temporales, salvo los datos personales y confidenciales, y deben estar señaladas expresamente en la ley; 4) mecanismos eficaces de garantía (debe ser una entidad autónoma e independiente), y 5) adecuada implementación con soportes técnicos y políticas de implementación.

Así pues, aunque la transparencia es indispensable para la democracia, el acceso a la información, como cualquier derecho, no puede ser absoluto y las excepciones deben estar establecidas en la ley. Las áreas en las que se han colocado las excepciones son las que buscan preservar el derecho a la privacidad (los datos confidenciales tales como los fiscales, bancarios, o del patrimonio y los propiamente personales, cuyo titular es la persona); los límites que marca el mantenimiento del orden público y la seguridad nacional (desde procedimientos ministeriales y penales en curso hasta las acciones relativas a la protección de la seguridad pública y la de la integridad de la nación); las

restricciones derivadas de compromisos internacionales y las relativas a las finanzas públicas (datos que, por ejemplo, pueden distorsionar el desempeño de los mercados, o la estabilidad monetaria).<sup>10</sup>

---

10 Sobre la reserva de la información financiera, Joseph Stiglitz ha señalado que la verdadera fuente de inestabilidad financiera es la opacidad y que más bien la consigna de las finanzas públicas debería ser la transparencia. Véase Joseph E. Stiglitz (1999), *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Banco Mundial, Oxford Amnesty Lecture, p. 19.

## Los dilemas de la transparencia

Hablar de transparencia y pretender que toda la acción público-gubernamental se realice en público parece relativamente sencillo, sin embargo, la apertura informativa enfrenta dilemas porque la información es compleja y abarca distintos ámbitos y dimensiones, aun cuando esté alojada en un archivo gubernamental. Así, por ejemplo, al tratarse de un programa social de apoyo a poblaciones más pobres, si se refiere al presupuesto del mismo, es claro que el dato debe ser público. Sin embargo, si alguien pregunta por la lista con nombres y direcciones de los beneficiarios, la respuesta inmediata es que son datos que identifican a una persona, son datos personales y, por tanto, confidenciales; publicitarlos implicaría señalar a las personas en situación de pobreza, revictimizándolas. Hasta aquí, los nombres se mantendrían como confidenciales. No obstante, conocer esos datos personales puede ser esencial

para que la sociedad sepa si los recursos efectivamente se están entregando a quienes los necesitan y si no se está privilegiando a cierta clientela política, dándole un uso electoral a la ayuda social, por ejemplo. En tal caso, la publicidad es una manera de favorecer el escrutinio social sobre el reparto de tales recursos, por lo que se sugiere hacer un ejercicio de ponderación que sopesa el daño que se inflige a la persona frente al beneficio público de abrir la puerta para asegurar que no se está haciendo mal uso de la política social (López, 2007: 18).

En razón de lo anterior, una ley de transparencia sólida debe señalar que cuando se reserva cierta información, debe aplicarse una “prueba de interés público” para resolver, fundando y motivando, si el interés público es mayor al ofrecer la información que al reservarla, o si a la inversa se protege mejor el interés público manteniendo los datos de las y los beneficiarios como confidenciales.<sup>11</sup>

Por otra parte, cuando un documento contiene información pública y privada a la vez, por ejemplo, una sentencia judicial que es pública, pero contiene nombres de testigos

---

11 En México, los programas sociales deben contar con un padrón de beneficiarios que sea consultable por todas y todos para poder verificar que no están utilizándose con fines electorales.

y de víctimas que no deben publicitarse para no afectar su integridad, la divulgación de la información se hace mediante una versión pública, esto es, con dichos nombres borrados o “testados”, mientras el resto de la información se publicita.<sup>12</sup>

Para complicar aún más el asunto, estas excepciones deben someterse a análisis, ya que la información involucrada en una solicitud de información puede referirse a un delito de lesa humanidad, o a una violación grave a derechos humanos, o incluso, a un delito de corrupción. En tal caso, al ponderar el interés público de reservar la información, en virtud de que es una investigación en curso y no se quiere prejuzgar sobre el posible culpable (presunción de inocencia), frente al hecho de que el delito cometido es de gravedad (una masacre, la desaparición forzada de múltiples personas), debe privilegiarse la apertura de la información.<sup>13</sup>

---

12 Al igual que en el caso anterior, la autoridad tiene que hacer un ejercicio de *ponderación* para establecer qué información debe ofrecerse y cuál debe *testarse*. Véase Miguel Carbonell (ed.) (2008), *El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*, México, CNDH.

13 LGTAIP, art. 115, p. 104. El caso Ayotzinapa (2014) es un ejemplo claro de violaciones graves a derechos humanos que implicó que la investigación del caso se diera a conocer en una versión pública.

Otro dilema que enfrenta la transparencia es que ofrecer muchos datos puede no servir para obtener un mayor conocimiento del tema, sino para todo lo contrario; por ejemplo, para ocultar información en medio de un gran volumen de cifras y fórmulas. Esto es particularmente cierto en el mundo actual en el que los avances en las tecnologías han hecho que tengamos grandes cantidades de información al alcance de la mano y a una velocidad inusitada. Es cierto que esas tecnologías han servido para ordenar y almacenar mejor la información, pero ello no se traduce inmediatamente en una mejor calidad informativa. Por ejemplo, los llamados *big data* se refieren a cantidades enormes de información, pero de una variedad tan grande que no puede ser procesada mediante herramientas tradicionales o manuales, sino que requiere de mecanismos muy complejos y sofisticados para analizarse, y la dificultad para lograrlo puede convertirse en una justificación para restringir el acceso. Así, el uso extensivo de instrumentos tecnológicos para almacenar información se ha convertido en una manera de negar información que puede resultar incómoda para las autoridades.

Desde esta perspectiva, la oferta enorme de redes sociales que son utilizadas por miles de millones de personas –para 2022, Facebook registraba 2,910 millones de usuarios–<sup>14</sup> ha

---

14 Facebook es la red social con más usuarios. Véase <https://es.statista.com>

permitido que las personas se comuniquen de forma constante, independientemente de las distancias a las que se encuentren, lo que provoca una sensación de libertad y de estar bien informado. Es más, con frecuencia esta comunicación ha tomado el lugar de la que se difunde en medios de comunicación tradicionales, sin embargo, desde la óptica estricta del derecho a la información, lo que circula por las redes sociales no está documentado, aunque provenga de funcionarias o funcionarios públicos o autoridades. Estudios de verificación de mensajes de las autoridades, transmitidos a través de redes sociales, han mostrado que lo que ahí se difunde no corresponde necesariamente con lo que está en los archivos de las dependencias de las que son titulares.<sup>15</sup> Lo que las personas difunden por redes sociales no responsabiliza a quien dice mentiras, ni siquiera las destaca como tales. Sin embargo, en lo que sí se ha avanzado es en lograr que los dueños de las redes sociales hagan uso de sus capacidades informáticas para limitar qué discursos de odio proliferen por esa vía.<sup>16</sup>

---

15 A manera de ejemplo, Causa en Común ha contrastado lo que dicen funcionarias y funcionarios en las conferencias mañaneras del presidente López Obrador con lo que responden las dependencias que ellos encabezan, y han encontrado una falta total de coincidencia. Véase, “No hay, no quieren, o no entienden”, Análisis de las conferencias de prensa matutinas, en Boletín 85 (de Causa en Común), México, 7 de septiembre de 2021, disponible en <https://causaencomun.org.mx/beta/?s=Bolet%C3%ADn+85>

16 El caso de los tuits insultantes y denostadores de Donald Trump, que fueron eliminados de la red, son un ejemplo de esta exigencia social. Sin embargo, es difícil determinar

Un dilema más tiene que ver con la manera en que después de varios lustros de contar con la transparencia como un bien público, no hemos logrado edificar una cultura de apertura informativa, de suerte que algunos sujetos obligados, en lugar de estar más acostumbrados a practicarla, han desarrollado mecanismos para ocultar información, mediante trucos burocráticos. Por ejemplo, algunas y algunos servidores públicos sacan la información de las oficinas públicas que son el espacio de su responsabilidad y se la llevan a lugares donde la privatizan. El caso más claro es cuando las cabezas de una dependencia gubernamental, en lugar de desarrollar el plan o programa que se necesita con el personal con el que cuentan, contratan a un despacho particular para guardar ahí la información respectiva. Al responder a una solicitud de información, pueden sostener que es inexistente, porque no la tienen en sus archivos, sino en los de la empresa contratada. Estas son maniobras burocráticas que muestran cómo los sujetos obligados con frecuencia buscan atajos para no transparentar su quehacer.

---

hasta dónde llega la libertad de expresión y dónde empieza un discurso difamatorio, de ahí que se opte por recurrir a comités independientes de vigilancia. Facebook tiene uno de estos comités de vigilancia, con figuras internacionales desligadas de la empresa, para argumentar dónde se localiza esa línea divisoria y determinar qué contenido debe eliminarse o no. Véase <https://www.oversightboard.com>

Por último, recientemente se ha llamado la atención sobre algunas limitaciones y consecuencias no deseadas de la transparencia, ya que ofrecer documentos puede ser una manera de no rendir cuentas, es decir, puede ser una fachada para ocultar las razones por las cuales se adoptaron ciertas decisiones y quiénes fueron los responsables últimos de hacerlo. En otros términos, liberar documentos puede ser una manera de ocultar la información que está detrás de los mismos, y mientras más información se genera, y en más diversos formularios y repositorios informáticos, más difícil es tener acceso a las partes más sensibles de lo que se produce en las oficinas públicas. A esto se le ha denominado “los efectos paradójicos de la transparencia” (Erkkila, 2012: XIII).

Todo parece indicar que, para mantener la transparencia en un proceso de desarrollo virtuoso, es importante tener en consideración los impactos de las novedades informáticas sobre la manera de elaborar, archivar y hacer accesibles los documentos y sus soportes.



# Logros y pendientes de la transparencia en México

Si convenimos que la transparencia está indiscutiblemente asociada a la democracia, se esperaría que el reclamo sobre el derecho de acceso a la información hubiera corrido paralelo al proceso de democratización de nuestro país en los últimos 30 años del siglo XX. Sin embargo, no fue así, ya que en los años setenta, cuando fue surgiendo la demanda de reformas electorales para abrir la escena política a nuevos partidos para abrirle camino a la pluralidad que ya existía en el país, el tema de la transparencia no fue central, solo estuvo ahí a manera de telón de fondo. A todos les quedaba claro que, para contar con elecciones confiables y competidas, era necesario que la organización de los comicios estuviera abierta al escrutinio ciudadano y, desde luego, al de todos los actores políticos. Empero, ello no significaba que existiera una demanda para saber y conocer los documentos que respaldaban las distintas políticas públicas que, entonces, se diseñaban. Ni siquiera

había un reclamo por que todos los eslabones del proceso electoral estuvieran abiertos al acceso de las personas; era más bien un sobreentendido. De hecho, la primera gran reforma político-electoral de 1977 incorporó al artículo 6º constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; pero el postulado no fue recogido en una legislación secundaria que le diera una connotación precisa. Sin embargo, al estar asociada a la cuestión electoral, se entendió como el derecho de todos los partidos de acceder a los medios de comunicación para hacer propaganda política y poder competir por cargos, sobre todo de representación.<sup>17</sup> Es decir, el acceso a la información se concebía como un instrumento para fomentar la presencia de los partidos y su competitividad (Becerra *et al.*, 2000).

En realidad, en México, la transparencia fue una consecuencia de la transición a la democracia, y fue hasta

---

17 La reforma político-electoral de 1977 abrió el sistema de partidos a la participación de nuevas fuerzas políticas sin necesidad de demostrar que tenían cierto número de afiliados y de asambleas, sino solamente con tener documentos básicos como estatutos, doctrina y programa de acción (registro condicionado al resultado de las elecciones). Asociado a ello, se incorporó el régimen de representación proporcional para que los partidos minoritarios tuvieran acceso a diputaciones plurinominales, de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido (art. 41 constitucional). El artículo 6º se entendía como la apertura del espacio en medios de comunicación a todos los partidos para impulsar su competitividad.

después de la alternancia en el Ejecutivo federal en 2000, que se enterró el régimen de partido hegemónico para abrir la puerta a la pluralidad y la competencia, que apareció en la agenda pública el tema. Una vez que en México se logró contar con elecciones competidas para tener gobernantes y representantes emanados de procesos democráticos, el siguiente escalón era democratizar el ejercicio de gobierno a través del escrutinio de la población, y para lograrlo fue necesario legislar sobre el acceso a la información pública gubernamental.

Fue así que en 2002 empezaron a promulgarse leyes de transparencia y acceso a la información tanto en la esfera estatal (Sinaloa y Jalisco), como en la federal (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG) y durante los siguientes cinco años el resto de las entidades federativas promulgaron sus respectivas leyes de transparencia y acceso a la información, en una suerte de efecto dominó. Tal parecía que ningún congreso local quería quedarse atrás. Sin embargo, los contenidos de las leyes de transparencia estatales mostraron concepciones diferentes sobre lo que los gobiernos entendían por convertirse en sujetos obligados de transparencia y obligarse a ofrecer a la ciudadanía la información que producían y resguardaban, mediante procedimientos ágiles y accesibles. De tal suerte, mientras en

Baja California Sur, Campeche o Chiapas, entre otros estados, el acceso a la información requería que las personas solicitantes se identificaran con un documento oficial, en otros estados como Querétaro, Oaxaca, Nuevo León o Guerrero, por ejemplo, se estipulaba que para requerir información era necesario ser ciudadano de esas entidades y comprobarlo. Había también estados como Sonora, Baja California y Baja California Sur, donde no existía un órgano garante con autonomía para garantizar el acceso a la información (López y Marván, 2007). En cambio, la legislación federal establecía que no era necesario identificarse ni demostrar interés jurídico para obtener información pública. Lo relevante era la naturaleza de la información y no quién la solicitara. Dicho de otra manera, había una contradicción, ya que la extensión de la legislación en materia de transparencia a lo largo y ancho del país se expresó en una diversidad de requisitos, o como dijera Mauricio Merino, se trataba de “muchas políticas y un solo derecho” (Merino, 2006: 127-15).

Para 2007, estaba claro que el avance en todo el país de una diferenciada regulación en transparencia y acceso a la información provocaba que hubiera ciudadanas y ciudadanos de primera, a los que no se les solicitaba requisito de identificación alguno para acceder a la información pública, mientras que había ciudadanas y ciudadanos de

segunda a los que su acceso estaba condicionado a reunir ciertos requisitos.

La oleada, aunque dispareja, de leyes de transparencia mostró que el país estaba maduro para que el acceso a la información se socializara para convertirse en una herramienta de escrutinio de la población sobre sus autoridades. El Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI) era el órgano garante federal que dictaba qué información era pública y, por tanto, debía entregarse a quien la solicitara, mientras que en el ámbito local eran los institutos o comisiones de transparencia.

El modelo de transparencia que se estableció en nuestro país se basó en principios ya muy reconocidos en las legislaciones internacionales como indispensables para tener una ley robusta: 1) toda la información en posesión del Estado es pública; 2) las excepciones a la apertura deben estar establecidas en la ley como información reservada o confidencial; 3) los datos personales se protegen como confidenciales; 4) cualquier persona puede tener acceso a los documentos públicos mediante procedimientos expeditos y con plazos fijos de cumplimiento; 5) la entrega de información no está condicionada a que se identifique la o el solicitante ni a que se justifique para qué se quiere; 6) los sujetos obligados son todos los entes públicos de los

tres poderes y organismos constitucionales autónomos; 7) debe haber un listado de obligaciones de transparencia que las y los servidores públicos deben colocar en los sitios de internet de las dependencias públicas; 8) debe existir un catálogo de sanciones para las y los servidores públicos que incumplan las normas de transparencia; 9) debe haber una autoridad especializada y con facultades para resolver en definitiva las quejas por mala información, incompleta, o falta de ella; 10) solo las personas titulares del derecho de acceso a la información pueden inconformarse por las resoluciones del órgano garante ante una o un juez. Por ello, el control de la legalidad solo corresponde a la o el ciudadano titular del derecho de acceso a la información y no a la autoridad que es el sujeto obligado de transparencia (Peschard, 2017: 183).

Aunque la LFTAIPG aplicaba a todos los entes públicos federales (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los organismos constitucionales autónomos), el IFAI solo podía dictaminar sobre la publicidad de la información respecto de aquellas dependencias y entidades que pertenecían a la administración pública federal, esto es, sobre los que tenían su misma naturaleza. Los demás tenían que construir sus propios órganos garantes, lo que implicaba que eran sujetos obligados y vigilantes, es decir, eran juez y parte a la vez. Por todo lo anterior, en 2007, y desde el propio

IFAI, se promovió elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información para homologarlo en todo el país y erigirlo en derecho humano fundamental. Parecía lógico que un derecho reconocido constitucionalmente fuera concebido y garantizado de la misma manera en todo el país y que su aplicación siguiera los mismos mecanismos.

Dicha reforma al artículo 6º constitucional fue posible en buena medida y en muy poco tiempo porque no había ningún actor político que se opusiera a la transparencia. Era políticamente correcto sumarse a esa iniciativa de reforma constitucional: la oleada virtuosa de la transparencia estaba en su curva ascendente (Carbonell, 2008: 1-22).

No es posible comprender este ascenso de la regulación sobre transparencia en México sin la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil que fueron creciendo y ganando terreno a lo largo del siglo XXI, al calor de la naciente democracia mexicana.<sup>18</sup> Cabe recordar que la promulgación de la primera LFTAIPG fue producto, en buena medida, del activismo de la sociedad civil, incluyendo periodistas, organizaciones de ciudadanas, ciudadanos,

---

18 Entre las organizaciones de la sociedad civil que participaron activamente en la promoción de las leyes de transparencia podemos señalar a Transparencia Mexicana, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Red por la Rendición de Cuentas, México Infórmate, Artículo 19.

académicos y académicas. Dicha participación fue también clave para impulsar las reformas posteriores en la materia.<sup>19</sup>

La masa crítica de organizaciones de la sociedad civil (OSC) interesadas en promover una robusta legislación de transparencia y su traducción en buenas prácticas se explica también porque, a la par, el tema estuvo entre las prioridades de organismos y fundaciones internacionales tales como las fundaciones Ford, Mac Arthur, Hewlett, Open Society, etc., que devinieron las grandes financiadoras de las organizaciones ciudadanas nacionales.

Dichas organizaciones fueron particularmente activas en la promoción de la reforma constitucional de transparencia en 2014,<sup>20</sup> cuando consiguieron tener una participación

---

19 Para un recuento de la participación del Grupo Oaxaca en la formulación de la primera ley federal de transparencia, véase, Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley Federal de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-IIIJ, 2006, pp. 1-38.

20 La reforma en transparencia de 2014 se inscribe en el cambio de gobierno de 2012, que ganó el candidato del Partido Revolucionario Institucional, después de dos sexenios de triunfo del Partido Acción Nacional. En ese contexto, el candidato priista Enrique Peña Nieto ofreció en campaña abanderar una nueva legislación en transparencia (junto con otras dos sobre combate a la corrupción y regulación de medios de información) como herramienta de legitimación de su candidatura.

directa con el grupo del Senado que se encargó de redactar la reforma y la posterior Ley General de Transparencia que se promulgó en 2015. En un ejercicio de auténtico Parlamento abierto se introdujeron cambios en diversos artículos de la Constitución para finalmente elevar a rango constitucional a los órganos garantes de transparencia en todo el país e incrementar la lista de sujetos obligados. A partir de ahí, ya no solo se obligaría a transparentar la información que generaban los entes públicos, sino que la categoría de **sujetos obligados** se extendió a todo aquel que ejerciera recursos del erario, tales como los partidos políticos y los sindicatos que pertenecieran al sector público, al igual que personas físicas o morales que recibieran recursos públicos a través de becas o fondos de ayuda.

Los cambios constitucionales convirtieron al IFAI en la cabeza de todo el andamiaje nacional de transparencia, modificando significativamente su naturaleza y atribuciones. Fue así que se convirtió en Instituto Nacional (INAI), lo que significó que le asignaran facultades como máximo tribunal de transparencia del país que podía servir como segunda instancia para resolver quejas por falta de información o información defectuosa de los institutos de transparencia locales. Además, el INAI se encargaría de coordinar el nuevo sistema nacional de transparencia

cuyo propósito era establecer los criterios comunes para el acceso a la información, a la vez que para avanzar en la construcción de un esquema de rendición de cuentas en el país (Azuara, 2016: 107-127).

Derivado de la nueva reforma constitucional, un año después se aprobó una legislación reglamentaria de transparencia, de carácter general (LGTAIP), para fijar las reglas y los estándares comunes que sirvieran de guía para todas las leyes secundarias tanto en el plano federal como en los estatales. En la nueva ley general se planteó desarrollar los temas clásicos de procedimientos de acceso a la información, la clasificación y desclasificación de la misma, la imposición de sanciones a las y los servidores públicos por incumplimiento de las normas, etcétera. Asimismo, abordó nuevos temas como la cultura de la transparencia, el gobierno abierto, la transparencia proactiva y, sobre todo amplió significativamente el listado de obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados (pasó de 17 a 48 obligaciones comunes), además de obligaciones específicas, dependiendo de la naturaleza de los sujetos obligados (de cada uno de los tres poderes, de los organismos constitucionales autónomos, de los partidos políticos, de las universidades públicas, de comisiones de derechos humanos, de fideicomisos, de autoridades laborales y de los propios organismos garantes).

El propósito de esta extensión de las obligaciones de transparencia era aprovechar el conocimiento que se tenía sobre la agenda de transparencia de los particulares, es decir, asegurar que la información más socorrida por los solicitantes estuviera a la mano tanto en los sitios de internet de los sujetos obligados, como, particularmente, en la Plataforma Nacional de Transparencia que es el repositorio actual de las solicitudes, recursos de revisión, etcétera. Con ello se evitaría que las personas interesadas tuvieran que elaborar una solicitud de información, facilitando el acceso y reduciendo las cargas de trabajo de las y los servidores públicos, en la medida que la información de mayor interés ya estaba a la vista.

Vale la pena destacar que una de las nuevas exigencias de la ley general fue rescatar el principio de dejar rastro documental, es decir, que las decisiones que tomen los sujetos obligados cuenten con un respaldo documental. Quedaba establecido que los sujetos obligados no podían argumentar que las decisiones de algún grupo o comisión de trabajo, o la instrucción de una autoridad, no contaran con un oficio de soporte, justamente para que la información estuviera accesible en dicho documento de apoyo.

A partir de ahí, el gran reto para la puesta en práctica de la nueva legislación era doble, ya que por una parte los

sujetos obligados tenían que subir a la plataforma toda la información que de oficio debía publicitarse, además de estarla actualizando y, por otra, los organismos garantes veían incrementada su tarea de vigilar el cumplimiento de la transparencia activa, la cual se hacía más compleja, en virtud de la cantidad de datos que se resguardan y de la diversidad de entidades incorporadas al universo de los sujetos obligados.<sup>21</sup>

En suma, el trayecto de la regulación de la transparencia y el acceso a la información en México estuvo marcado por tres grandes factores: 1) la democratización de nuestra vida política en el curso de los 20 años del siglo XXI que puso en el centro de la agenda pública a la transparencia como exigencia de la sociedad sobre el poder democráticamente electo; 2) la activación de la sociedad civil, a través de organizaciones de ciudadanas y ciudadanos involucrados con la promoción e implantación del derecho de acceso a la información, mediante normas legales robustas, y 3) el contexto internacional marcado por mayores exigencias

---

21 Para una reflexión sobre la problemática de la expansión del derecho de acceso a la información en México, véase Sergio López Ayllón (2016), “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho de parte entera”, en Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, UNAM-Ilj-SUT, pp.3-32.

para los países de parte de los organismos internacionales defensores de los derechos humanos.<sup>22</sup>

Los avances normativos de transparencia en nuestro país son evidentes y están registrados en los listados internacionales de leyes en la materia.<sup>23</sup> Sin embargo, buenas leyes no significan inmediatamente buenas prácticas y menos que estas se conviertan en reglas socialmente implantadas, capaces de dar pie a una verdadera cultura de la transparencia. Por cultura de transparencia entendemos una manera aprendida de ser parte del servicio público, la cual implica que al crear o resguardar información pública, esta debe estar bien archivada y lista para ser difundida, sin necesidad de esperar a que se genere una solicitud de información y corra todo el procedimiento; es comprender que la información pública no es de las y los servidores que la producen y archivan, sino que las verdaderas dueñas de la misma son las personas.

---

22 En este caso, los organismos regionales de las Américas –Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Americana de Derechos Humanos– han jugado un papel fundamental para elevar las exigencias en materia de mayor protección de los derechos humanos entre los países integrantes.

23 Toby Mendel, *op. cit.*

En buena medida y asociada a esta insuficiencia, si bien la transparencia se ha vuelto una referencia obligada de nuestra vida democrática, tampoco ha alcanzado a traducirse en una mejor relación entre gobernadas, gobernados y gobernantes, puesto que la asimetría informática entre ambos grupos persiste. El derecho de acceso a la información ha ganado terreno como un derecho fundamental de las y los mexicanos; ha ganado en socialización, pero ha sido insuficiente para inhibir la corrupción de las y los servidores públicos. Tal parece, más bien, que la transparencia ha servido para hacer más visible la corrupción, aunque también para hacerla más intolerable y reprobable. Lo que queda claro es que la transparencia es indispensable para combatir la corrupción, pero es necesario que se activen otros mecanismos de control público sobre el ejercicio de los recursos gubernamentales para rastrear de quién es la responsabilidad del desvío de recursos o del ejercicio abusivo del poder.

Finalmente, para que la transparencia cumpla su promesa democratizadora del proceso de toma de decisiones, es decir, de la gestión pública, es necesario reducir las brechas informáticas y las asimetrías sociales para equilibrar el piso del ejercicio de derechos de la población, no solo en el terreno de las elecciones, aunque ello sea fundamental, sino en los más diversos espacios de la vida colectiva.

## **Algunas reflexiones finales**

La transparencia se ha convertido en un bien público reconocido globalmente y, en nuestro país, en un referente que se invoca en cada reforma que se promueve y cada política pública que se diseña. Ahí siempre está la promesa de que la respectiva ley o programa estarán comprometidos con difundir la información pública. Pero la recurrencia de la transparencia en el discurso público no significa que este valor democrático se ponga en práctica regularmente y menos que sea un resorte que casi intuitivamente se active al ejercer algún cargo público. Al contrario, los sujetos obligados siguen mostrando que les es incómoda la transparencia y han venido encontrando atajos para no difundir la información que es pública, aunque aparentemente lo hagan.

Por otra parte, si bien la transparencia ha abierto un espacio adicional de participación de las y los ciudadanos en la

vida pública del país, en los últimos 10 años la ciudadanía ha experimentado desencanto y frustración con nuestra vida democrática. Buena parte del desgaste de la democracia se explica porque suscitó muchas expectativas al implantarse, pues se pensaba que vendría acompañada de una mejora en los niveles de crecimiento y desarrollo económico, en la vigencia de la justicia, en el combate a la corrupción y en la reducción de la inseguridad y la violencia, pero no fue así. De hecho, en la región latinoamericana, la democracia ha mostrado estar en declive y así lo muestran los datos de Latinobarómetro, según los cuales el apoyo a este tipo de régimen político disminuyó cinco puntos entre 2018 y 2019, y en México la insatisfacción con los gobiernos democráticos apenas es de 16%, lo cual contrasta con el ya de suyo bajo 24% que se registra como promedio en toda la región (Latinobarómetro, 2018).

En este contexto de desencanto con la democracia, que se deja sentir particularmente entre los jóvenes, el gobierno actual en México ha venido lanzando una embestida en contra del INAI, desprestigiando al organismo garante y reduciéndole su presupuesto para minar su funcionamiento, bajo el argumento de que es una institución muy cara que no sirve porque no ha abatido la corrupción. La actitud persecutoria del presidente López Obrador en contra del INAI también se ha desplegado en contra de otros

organismos constitucionales autónomos –de manera acentuada con el INE– porque son instituciones que no dependen de las directrices presidenciales, lo cual resulta muy molesto para alguien que quiere concentrar el poder en su persona. El problema con esta narrativa de desprestigio es que va dejando huella en las percepciones de las y los ciudadanos, generando dudas sobre los beneficios de la autonomía para desempeñar las labores que dichos organismos tienen encomendadas.

Paralelamente, otras acciones y políticas que ha impulsado el gobierno de la República han ido generando una visión discrecional de la ley que milita en contra del Estado de derecho que es un requisito fundamental de la práctica democrática. El apego a la legalidad es parte intrínseca de la democracia porque las normas sirven no solo para ordenar la convivencia social, sino, sobre todo, para limitar el ejercicio abusivo del poder. El gobierno de López Obrador ha violentado la Constitución en diversas ocasiones, aprovechando la mayoría simple que tiene en el Congreso federal como en el caso de la incorporación de la Guardia Nacional al Ejército, o de la legislación en materia de electricidad. Pero también ha atropellado las disposiciones legales en diversas políticas como al haber abusado de los contratos de obra o servicios públicos por adjudicación directa (el 80% de los contratos gubernamentales

se han firmado por esta vía que debe ser la excepción, de acuerdo con la ley). Todavía más grave es que se vulnere la ley, pretendiendo hacer justicia, como en el caso del Tren Maya que se ha construido en contra de disposiciones medioambientales y contrariando resoluciones de los jueces. Contraponer la justicia a la legalidad como se pretende desde el gobierno actual es ignorar que no hay justicia sin ley, si no se quiere que la justicia sea un mero capricho de un gobernante autoritario.

En este contexto de acoso a los pilares esenciales de la democracia y en el marco del desencanto ciudadano con la misma, parece pertinente preguntarse por qué defender a la democracia y, por tanto, a uno de sus pilares esenciales como es la transparencia. La democracia pugna por la defensa de la pluralidad de corrientes y posiciones, lo cual es parte indiscutible de nuestra realidad actual, y pretender colocar todo en solo dos bandos polarizados es fomentar el antagonismo y la confrontación. El reconocimiento del pluralismo implica la tolerancia a lo distinto, o incluso a lo contrario a lo que alguien piensa, lo cual es una actitud civilizatoria. Asimismo, la defensa de la legalidad es la garantía de que se promueve el piso parejo para que gobiernen y nos representen aquellas posiciones que obtengan la mayoría en las elecciones y en las votaciones en los congresos, en el entendido de que hoy puede ganar

una corriente, pero mañana puede perder y dejar paso a otra, de acuerdo con la voluntad del electorado. La democracia es el sistema de gobierno que busca garantizar los derechos humanos a través de mecanismos que los mantengan vigentes. Únicamente poniendo en el centro la promoción de los derechos en plural, podremos avanzar hacia una sociedad más libre y más justa.

El acceso a la información pública es un derecho humano reconocido por nuestra Constitución y por convenciones de derechos humanos que ha firmado México, sin embargo, su otra cara, la transparencia, es un instrumento para promover el ejercicio de otros derechos humanos, políticos y sociales porque equipa a las personas para conocer mejor cómo desarrollarlos y beneficiarse de su vigencia. Dado que no hay democracia sin transparencia, es indispensable trabajar por que la gestión pública cumpla con el principio constitucional de máxima publicidad para que las ciudadanas y los ciudadanos se empoderen más como sujetos activos de un sistema democrático.



## | Bibliografía

Adams, John (1766), "A Dissertation on the Canon and The Feudal Law", citado en Azuara, Cecilia (2016), "La naturaleza del nuevo IFAI: Entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional", en Jacqueline Peschard, *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México, UNAM-IIJ-SUT.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Bohórquez, Eduardo (2016), "La promesa de la reforma de transparencia y el potencial para la sociedad civil", en Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México, UNAM-IIJ-SUT.

Botero, Catalina (2016), "El modelo mexicano de transparencia en el contexto latinoamericano", en Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México, UNAM-IIJ-SUT.

Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta.

Canetti, Elías (1994), *Masa y poder*, Madrid, Alianza.

Carbonell, Miguel (ed.) (2008), *El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*, México, CNDH.

\_\_\_\_\_ (2008), "La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general", en Jorge Bustillos y Miguel Carbonell (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, IFAI, UNAM, InfoDF.

Causa en Común, "No hay, no quieren, o no entienden". Análisis de las conferencias de prensa matutinas, en Boletín 85, México, 7 de septiembre de 2021, disponible en <https://causaencomun.mx/beta/?s=Bolet%C3%ADn+85>

Chydenius, Anders (2006), "His Majesty's Gracious Ordinance Regarding to Freedom of Writing and of the Press", en Juha

Mustonen (ed.), *The World's First Freedom of Information Act*, Finlandia, Anders Chydenius Foundation.

Dahl, Robert (1999), *La democracia*, Madrid, Taurus.

Davis, Jack (1997), "Access to and Transmission of Information: Position of the Media", en Verle Deckmuy e Ian Thomson (eds.), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration.

Dworkin, Ronald (2004), *Liberalismo, constitución y democracia*, B.A., La Isla de la Luna.

Erkkila, Tero (2012), *Government Transparency. Impacts and Unintended Consequences*, Nueva York, Palgrave, Macmillan.

Florini, Ann (ed.) (2007), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press.

Han, Byung-Chul (2013), *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, Herder.

Kant, Emmanuel (2012), *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Akal.

López Ayllón, Sergio (2016), "El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera", en

Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, Mexico, UNAM-IIJ-SUT.

\_\_\_\_\_ (2007), *Transparencia y acceso a la información en programas sociales. Una propuesta de política pública*, México, PNUD.

\_\_\_\_\_ (2006), "La creación de la ley de transparencia y acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Hugo Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.) (2006), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Mexico, UNAM-IIJ.

\_\_\_\_\_ y María Marván (coords.) (2007), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE, IFAI.

Mainwaring, Scott y Christopher Welna (coords.) (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.

Mendel, Toby (2020), *RTI-Rating Data Analsis Series*, Canadá, Centre for Law and Democracy, disponible en [www.law-democracy.org](http://www.law-democracy.org)

Merino, Mauricio (2006), "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI, UNAM.

National Archives History (2016), National Archives, Washington D. C., disponible en <http://www.archives.gov/about/history>

O'Donnell, Guillermo (1998), *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.

Peschard, Jacqueline (2017), *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México, UNAM.

Popper, Karl (2006), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.

Roberts, Alasdair (2006), *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2006), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 04).

Rosanvallon, Pierre (2008), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*.

Schumpeter, Joseph A. (1947), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Nueva York, Harper.

Stiglitz, Joseph E. (1999), *On Liberty. The Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Banco Mundial, Oxford University Press.

Weber, Max (2014), *Economía y sociedad*, México, FCE.

## **Documentos legales**

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Ley de Protección de Datos Personales.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2016.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015.

Ley Modelo Interamericana sobre el acceso a la información, 2020.

Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a Documentos Públicos, 1766.

### **Páginas de internet**

Facebook, [https://es\\_statista.com](https://es_statista.com)

Facebook, <https://www.oversightboard.com>

Latinobarómetro 2019, <http://latinobarometro.org>



## | **Sobre la autora**

**Jacqueline Peschard** es licenciada en Sociología y maestra en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán. Fue Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral de 1996 a 2003, Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de 2007 a 2009 y Comisionada Presidenta de la misma institución de 2009 a 2013.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, actualmente es profesora titular en el Centro de Estudios Políticos, coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia UNAM y miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana. Sus líneas de investigación son cultura política, partidos políticos y elecciones, transparencia y corrupción.

Entre sus publicaciones se encuentran: *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos* (2017), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, como coordinadora (2016), "Los claroscuros de la transparencia" (*Revista del Seminario de Cultura Mexicana*, 2014), *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia* (con Fidel Astorga Ortiz, 2012); *2 de julio: reflexiones y perspectivas* (coord., 2007), y "Las responsabilidades de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia" (*Reporte del Índice de Competitividad*, 2014).



**Democracia y transparencia:  
binomio indisoluble**

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

# 44

 **CONFERENCIAS  
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo  
de publicaciones del INE

 **INE**  
Instituto Nacional Electoral