

nuevas fuentes y decidió incluirlas sin importarle demasiado que su tesis central se desvaneciera. Considero además que, en ocasiones, el autor identifica erróneamente la globalización con el nuevo modelo gerencial, como si necesariamente se implicaran. Por otra parte, en algunos momentos resulta complicado saber cuándo está escribiendo el autor, dada la gran cantidad de citas.

Consciente o inconscientemente, este libro nos lleva a concluir que el mundo no se divide en buenos y malos, así como que la globalización y el nuevo modelo gerencial tienen defectos y no son totalmente aplicables en todos los países, pero ofrecen oportunidades e ideas valiosas. Tratándose de un autor como Guerrero, especialista mexicano en el tema, se extraña finalmente que el caso de México esté ausente. De hecho, la palabra “México” se encuentra sólo una vez en todo el libro.

CÉSAR MARCELO BARCEINAS

Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlátl-Innovación México-USAID, 2004, 434pp.

El 12 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La Ley se planteó como sus objetivos principales proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas; y contribuir a la democratización del Estado mexicano y la plena vigencia del Estado de derecho (art. 4). En sus artículos transitorios, la LFTAIPG estableció los plazos para que las instituciones públicas federales estuvieran en condiciones de hacer que el ejercicio del derecho a la información fuera factible. Aunque el derecho de acceso se consideró en el artículo 6 de la Constitución desde 1977 –“el acceso a la información estará garantizado por el Estado”– no fue sino hasta la expedición de la Ley cuando se establecieron las directrices para establecer claramente este derecho. A partir de este momento, la transparencia y el acceso a la información se inscribieron en la agenda política nacional y se colocaron como una de las grandes políticas públicas del sexenio foxista.

*Transparentar al Estado...* es una compilación de diez artículos que versan sobre los retos que México ha enfrentado en la implementación de la LFTAIPG. El libro está estructurado en tres secciones. En la primera, se discute el diseño del marco institucional del acceso a la información en México, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas. La segunda parte analiza los instrumentos que los diferentes sujetos obligados por la Ley han diseñado para hacer operativo el ejercicio del derecho de acceso a la información. Finalmente, el libro discute cómo se inserta la discusión sobre los datos personales en la legislación mexicana, así como los temas que deberán considerarse en la elaboración de una ley de protección de datos personales.

La primera parte del libro incluye tres artículos. En el primero, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal", Sergio López Ayllón hace un recuento de los dilemas y las dificultades que "planteó la creación de la LAI en México, así como una exposición general de su diseño y contenidos" (p. 2). En este artículo, el autor describe las etapas de diseño de la Ley e informa acerca de los actores que participaron en ellas. En primer término, destaca la creación de una comisión intersecretarial donde se discutieron y establecieron los ejes que debían regular el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal. La segunda etapa importante en la elaboración de la LFTAIPG tiene que ver con dos acontecimientos que determinaron el contenido de la iniciativa discutida en el Congreso: la iniciativa presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática y la creación en mayo de 2001 del Grupo Oaxaca, integrado por periodistas e investigadores interesados en el tema, quienes se constituyeron como los principales interlocutores de la sociedad civil durante la discusión de la iniciativa. Finalmente, el autor expone los temas polémicos de estas discusiones y hace una breve descripción de los ejes principales que guían la Ley.

En "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional", Atzimba Baltazar y Juan Pablo Guerrero realizan un análisis de las características principales del IFAI, las implicaciones que tienen las autonomías deliberadamente otorgadas y los obstáculos que enfrentó el organismo durante su construcción. Los autores describen el proceso de selección de los cinco primeros comisionados del IFAI, así como la importancia de las autonomías que la Ley le otorga, con especial énfasis en la autonomía presupuestaria, pues "era indispensable [...] desde el primer momento que, en su tratamiento presupuestario, el Instituto asegurara su independencia respecto del Ejecutivo federal" (p. 48). Por último, Baltazar y Guerrero discuten el diseño organizacional del IFAI, la toma de

decisiones en el pleno, la definición de su estructura orgánica y el proceso de selección del personal, así como la creación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) y de los instrumentos jurídicos que facilitarían el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Ejecutivo federal.

Para concluir esta sección del libro, Ernesto Villanueva, en "Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México", describe de forma general la discusión del tema en la agenda pública y legislativa de las entidades federativas. El autor analiza el diseño de las leyes locales en torno a los siguientes puntos: el periodo en el que se realizan, los plazos que establecen para su implementación, la definición del sujeto del derecho, la incorporación de los partidos políticos como sujetos obligados, los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de la ley, los términos de respuesta y la inclusión de obligaciones de transparencia. Villanueva concluye que el avance ha sido significativo; aunque sigue habiendo, en algunos casos, "resistencias al cambio democrático por intereses creados o por ausencia de información, las cuales deberán ser eliminadas a través de la difusión y socialización de conocimiento" (p. 94).

La segunda parte del libro incluye cuatro artículos. En primer término, Lina Ornelas, en "Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal", describe los instrumentos legales y técnicos de que los ciudadanos pueden hacer uso para ejercer su derecho de acceso a la información en el Ejecutivo federal, así como los argumentos que sustentan las "excepciones" en la materia; es decir, la información reservada y confidencial. En cuanto al procedimiento de acceso, Ornelas estudia la naturaleza de las unidades del enlace –ventanillas únicas encargadas de recibir y dar trámite a las solicitudes de información de los particulares– y de los comités de información –órganos colegiados en el interior de las dependencias y entidades encargados de evaluar la clasificación de las unidades administrativas–, así como la importancia del SISI en la atención de las solicitudes. En segundo término, la autora se ocupa del contenido de los rubros temáticos considerados como información reservada o confidencial de acuerdo con los artículos 13, 14 y 18 de la LFTAIPG. Para Ornelas, definir correctamente esta información es de suma importancia, pues "por un lado, el gobierno federal debe asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de conocer información y, por el otro, está obligado a mantener el secreto en ciertas materias, incluso para poder actuar eficazmente" (p. 114).

Sergio Corral y Beatriz Solís abordan lo relativo al diseño de los mecanismos de acceso a la información en el Poder Legislativo. En "La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo", muestran una gran

paradoja, pues “donde la transparencia aún presenta retrasos es precisamente en el Poder que gestó la Ley y que tanto se esmeró en ‘descubrir’ para acotar los subterfugios por donde se pudiera resbalar la manifiesta voluntad del Ejecutivo de encarnar en la práctica una legislación que, como ninguna otra, le habrá de obligar a enfrentar rigores administrativos y escrupulosidad en sus procedimientos y en todo tipo de manejos” (p. 125). Para estos autores, el problema principal se encuentra en dos aspectos que inhiben el ejercicio del derecho que nos ocupa: el primero se refiere a la clasificación de información, pues el reglamento del Legislativo incluyó nuevas hipótesis de clasificación; el segundo se refiere a la instancia responsable de evaluar el cumplimiento de la Ley: el Comité de Garantías de Acceso a la Información y Transparencia integrado por un legislador de cada grupo parlamentario.

Por su parte, Hugo Concha Cantú, en “El acceso a la información de los poderes judiciales en México”, analiza, a partir de tres grandes paradojas, el tema del acceso a la información en dichos poderes. Para él las tres paradojas se derivan directamente de la naturaleza *sui generis* del Poder Judicial. La primera, *paradoja operativa*, se refiere a la necesidad del Poder Judicial de informar a la sociedad sobre los procesos que utiliza para cumplir su función principal: la resolución de conflictos entre terceros. La *paradoja normativa*, por su parte, se refiere al papel de las judicaturas como mecanismos últimos de control del Estado; es decir, el acceso a la información del Poder Judicial debe plantearse como la falta de mecanismos que regulan la decisión del árbitro. Finalmente, la *paradoja democrática* se refiere a la independencia que debe guardar el Poder Judicial con respecto a los otros poderes del Estado y con relación a los intereses de grupos organizados de la sociedad civil.

El acceso a la información en los organismos constitucionales autónomos —el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Banco de México— se analiza en el artículo de Sergio López Ayllón y Susana Cohen Cats. Los autores estudian, con base en la regulación del Poder Ejecutivo Federal, los alcances y límites de los mecanismos establecidos por estos organismos. El énfasis está puesto en aspectos institucionales tales como las instancias responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes, los equivalentes a los comités de información y la entidad encargada de vigilar el cumplimiento y resolver sobre recursos de revisión. Para los autores, lo importante en el diseño es asegurar que el órgano responsable de esta última función sea independiente de las unidades administrativas que se ocupan de atender las solicitudes y de clasificar la información. En el caso de la UNAM y el Banco de México esta situación no se satisface del todo, pues sus

instancias están a cargo de sólo un servidor público, lo cual demerita su autonomía y objetividad. En relación con la información reservada y confidencial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la institución que muestra un retroceso mayor, pues su reglamento estableció que la información reservada y confidencial debe permanecer con ese carácter por un periodo de 12 años, sin que medie un análisis de las razones para establecer dicho plazo.

Con respecto a la protección de datos personales, el libro cuenta con dos artículos que evidencian la necesidad de regular sobre la materia en México. Ambos artículos ponen énfasis en el valor comercial de los datos personales y, de ahí, la necesidad de regularlos. Los autores reconocen que la transferencia de datos personales es un requisito *sine qua non* para el desarrollo económico de cualquier país, por lo que el intercambio debe realizarse de forma segura y veraz.

El artículo de Gustavo Bello presenta una serie de principios que deben incluirse en la Ley de Datos Personales: el procesamiento de los datos debe cumplir con ciertas condiciones mínimas; deben procesarse de acuerdo con los propósitos para los que son recabados y, además, debe asegurarse su veracidad y protección en su transmisión. Por su parte, Carlos Gregorio, en su artículo "Protección de datos personales: Europa vs Estados Unidos", analiza las diferencias entre los modelos europeo y estadounidense de protección a la intimidad y plantea una disyuntiva inherente a cualquier marco jurídico que pretenda asegurar el ejercicio de dos derechos fundamentales: bajo qué circunstancias el interés público debe favorecer el principio de publicidad y bajo cuáles supuestos el interés público debe proteger la intimidad de las personas. Con base en estas experiencias, el autor apunta los avances y los retos de los marcos jurídicos latinoamericanos y concluye que, por sus semejanzas, estos países deberían optar por el modelo europeo.

Por último, el libro incluye una revisión de la experiencia europea de acceso a la información, con el fin de hacer luz sobre los posibles problemas que se presentarán en la implementación de la Ley en México. Por ello, analiza el marco legislativo de España, Francia y Portugal, países con una tradición jurídica similar a la de nuestro país y donde el acceso a la información ha sido un ejercicio cotidiano en los últimos diez años.

La principal virtud del libro se refiere a sus autores: la mayoría de ellos son personas que, de una u otra manera, han estado vinculadas a las instituciones sobre las que escriben; y fueron, en mayor o menor medida, los actores que diseñaron el marco normativo que regula el acceso a la información en México y los responsables de su inserción en la agenda política nacional. Este hecho *per se* es de un gran valor, pues, a través de su expe-

riencia, muestran al lector las vicisitudes del acceso a la información en el país y comparten datos importantes que, sin duda, serán insumos de análisis posteriores sobre la materia.

No obstante, esta virtud se convierte también en su principal desventaja, ya que los autores no logran, en la mayoría de los casos, tomar distancia, quitarse sus respectivas “camisetas” y ofrecer al lector una visión analítica sobre las limitaciones de cada uno de los modelos institucionales que presentan. El único artículo que escapa a esta característica es el de Javier Corral y Beatriz Solís, quienes señalan con claridad las deficiencias del esquema de acceso a la información del Poder Legislativo y explican cómo estas deficiencias responden, en gran medida, a una visión burocrática que todavía percibe el acceso a la información como un obstáculo en el ejercicio del poder.

En este sentido el libro es desigual, pues los artículos cuentan con contenidos analíticos dispares. Se puede decir que los trabajos de Hugo Concha y de Carlos Gregorio son los que aportan mayores elementos de análisis y los que de mejor manera subrayan los temas que requieren de una discusión pública más profunda.

Llama la atención que el libro omita un tema que es de la mayor relevancia: la organización de los archivos gubernamentales. La LFTAIPG establece en su artículo 42 que el acceso a la información se dará únicamente en la forma en que lo permita el documento en que se encuentre; es decir, para atender una solicitud de información, las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos. Aunque esto responde a criterios de eficiencia administrativa, no deja de ser un incentivo perverso, pues se puede recurrir a declarar la inexistencia de un documento cuando los sujetos obligados no quieran dar respuesta a solicitudes “incómodas”. Por tal razón, la regulación sobre el manejo, conservación y organización de los archivos cobra una importancia vital: en la medida en que el Estado aproveche las tecnologías apropiadas para operar sus archivos será posible asegurar la disponibilidad de la información solicitada por los ciudadanos. Si bien algunos autores mencionan el tema de los archivos, hubiera sido deseable incorporar un análisis serio y documentado al respecto.

De cualquier manera, el libro ofrece un panorama bastante amplio sobre el estado que guarda el acceso a la información en México y es ampliamente ilustrativo en ese sentido. No hay que olvidar que el ejercicio del derecho de acceso a la información en nuestro país es aún muy reciente —los ciudadanos realizaron sus primeras solicitudes de información en junio de 2003—, por lo que resulta prematuro desprender conclusiones definitivas sobre el éxito o el fracaso del acceso a la información en México como política pública. Este libro es, sin duda, un primer paso para definir

lo; sin embargo, los estudios posteriores deberán centrarse en desarrollar una metodología que permita aprehender de una manera sistemática y objetiva las características del marco institucional descrito en este libro y si con esas características se logra el objetivo que persigue la Ley: transparentar el Estado.

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS

Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Estados Unidos, University of California Press, 1997, 342 pp.

Nadie habría podido sospechar que en 1973 se cimbraría parte de los cimientos económicos de la sociedad de la posguerra. El conflicto árabe-israelí condujo a la OPEP a embargar a los aliados israelíes, principalmente Estados Unidos y Europa Occidental. Los países petroleros habían logrado finalmente establecer un mecanismo de cooperación que los llevaría a restringir la producción y a casi cuadruplicar el precio de los hidrocarburos. Esto tuvo consecuencias insospechadas en un sinnúmero de países y áreas de política. Las políticas energéticas cambiaron hacia objetivos de eficiencia y seguridad. El sector energético hubo de reorganizarse y se fomentaron avances tecnológicos para reducir la demanda de combustibles primarios. El carbón, la energía nuclear y la leña recobraron importancia. Los demás sectores industriales también debieron reorganizarse para hacer un uso más eficiente de los hidrocarburos. Asimismo, la población tuvo que adaptarse a los nuevos precios y trasladar mayor parte de su ingreso al consumo de energía. En fin, el mundo se ajustó a nuevas condiciones en las que se realizó una de las mayores transferencias "pacíficas" de riqueza, principalmente de los países desarrollados (mayores importadores de energía) a los países en desarrollo (muchos de ellos productores de energía).

En contraste con los importadores, los países exportadores de petróleo tuvieron mayores recursos a su disposición y mayor poder en el ámbito internacional. Sus gobiernos consideraron que tales recursos constituían su gran oportunidad para alcanzar la tan anhelada meta del desarrollo. Sin embargo, después de 20 años de auge petrolero, países tan disímiles como Venezuela, Egipto, Irán o Indonesia no lo han logrado.

Por medio del análisis detallado de Venezuela, Terry Lynn Karl trata de resolver la paradoja del cómo y por qué la riqueza petrolera ha llevado a ciertas naciones a la inestabilidad económica y política. Karl no sólo busca explicar el caso venezolano, sino que elabora una teoría sobre un tipo