

D

00721
353

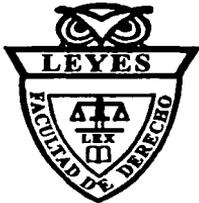


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

EL RETO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:
LA RENDICION DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA
INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL,
COMO UNA DE LAS VARIABLES DETERMINANTES
DE LA GOBERNABILIDAD

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDGAR MANUEL / GONZALEZ CONTRERAS



CIUDAD UNIVERSITARIA,

MEXICO, D.F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

b



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
GUATEMALA

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE ASUNTOS ESTUDIANTILES**

**LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
P R E S E N T E.**

Distinguido Lic. Noguereón Consuegra:

Me es altamente grato dirigirme a Usted, a fin de informarle en forma atenta y respetuosa que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada: "El Reto de la Administración Pública Federal: La Rendición de Cuentas y el Acceso a la Información Pública Gubernamental, como una de las Variables Determinantes de la Gobernabilidad", elaborada por el alumno Edgar Manuel González Contreras con Número de Cuenta: 8438974-5.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales y otros que implican aspectos administrativos, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente; por lo tanto autorizo el trabajo referido por considerar que cubre todos y cada uno de los requisitos previstos por los artículos 18,19,20,26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Propicio la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., noviembre 25 de 2003.

MTRO. JOSÉ ANDRÉS GALLARDO DURAN
Profesor de Derecho Administrativo y
Srío. De Asuntos Estudiantiles

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo profesional.

NOBRE Edgar González
Contreras
FECHA 9/Dic/2003
FIRMA [Firma]

C

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 03 de diciembre de 2003



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, GONZÁLEZ CONTRERAS EDGAR MANUEL, con número de cuenta 8438974-5 ha elaborado la tesis denominada EL RETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL COMO UNA DE LAS VARIABLES DETERMINANTES DE LA GOBERNABILIDAD", bajo la dirección del Mtro. José Andrés Gallardo Durán, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d

DEDICATORIA

Dedico esta Tesis Profesional, sin lugar a dudas, a mis pequeñas hijas, Daniela y Gabriela; porque no hay momento, playa, libro, conferencia, vino, puro, canción, noche, mañana, poema, pasión, dolor, tacto, sabor, ambición, recuerdo o ilusión; que me produzcan, todos ellos juntos y concentrados al mismo tiempo y en un mismo punto de mi mente o de mi corazón, lo que me hacen sentir esas dos niñas cuando me miran a los ojos y simplemente ...me sonríen ... a ellas este esfuerzo y mi amor incondicional por el resto de mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

A mis cariñosos amigos María, Jesús y Tadeo, por su compañía desinteresada en momentos difíciles de mi vida y su apoyo permanente durante mis estudios.

A Gabriela Moreno, por dar su tiempo, su amor, la totalidad de su energía y prácticamente su vida entera a lo más valioso en la mía, mis hijas; no hay como agradecer eso.

A Enrique, mi padre, por ser el único hombre que he conocido, por su ejemplo, por arraigar en mí el sentido de la justicia social, el idealismo, los valores éticos y el servicio público verdadero.

A Mercedes, mi madre, por escucharme cuando nadie lo hace, por sentir su calor y apoyo en momentos difíciles, por enseñarme a caminar viendo a las estrellas y en particular por enseñarme a NO preocuparme de las cosas que no tienen importancia en la vida.

A Ervey, Enia y Eldyn, mis compañeritos de antes de ahora y de siempre, en las buenas y en las malas, en esos momentos difíciles de la pobreza y en los momentos divertidos de la riqueza que nos tocó vivir juntos, simplemente por ser y por aceptarme como soy.

A los hermanos que no son de mi familia: Bibi, Paco, José, Bricia, Don Paco y Parro; por tantos años de caminar juntos y abrir las puertas de sus casas y sus corazones para mí.

A mis grandes, queridos, indispensables y entrenables amigos Martha, Hugo y Frank, por su cariño evidente, su apoyo constante y su lealtad fraternal. Por confiar en mí una y otra y otra vez, y ser siempre mis cómplices, no los defraudaré nunca.

A mis maestros de vida y academia: Andrés Gallardo, Hugo Nicolás Pérez, Alejandro Medina, José Mejía, Jaime Domingo López, Hugo Benítez, Patricia Uribe, Héctor Falcón, David Arellano y por supuesto Dany y Gaby González.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, por que me permitió desarrollar el pensamiento universitario de altísimo nivel internacional.

A La República Mexicana, por su incansable búsqueda por la democracia y el desarrollo.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la presente tesis y a través de sus cinco capítulos, se intentará demostrar la hipótesis de partida, desarrollando la disección conceptual de los elementos en juego, por un lado la necesidad de una administración pública federal cada vez más abierta al escrutinio político, social y de los medios de comunicación, con la necesidad de dar eficacia y rentabilidad social a un sistema democrático; también, el hecho de contar con la información de la gestión y los asuntos públicos en el ámbito federal; así como la existencia de una nueva ley que regula y permite cubrir dicha necesidad. Por otro lado, la sociedad y la importancia de la participación y el impulso para la acción y, finalmente, se abordará la variable dependiente de tantos factores tan delicados y algunas veces contradictorios, nos referimos a la gobernabilidad.

Debido a que la política de acceso a la información gubernamental se ha instrumentado en el sexenio del C. Presidente Vicente Fox, se analizarán los fundamentos de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental**, pero principalmente, se hará un análisis del impacto de éste en términos de gobernabilidad. Así también se citarán algunos de los postulados del actual gobierno, como son su Código de Ética y la Agenda de Buen Gobierno. Se reconoce que una cosa es lo escrito y otra muy diferente puede ser la práctica. La presente investigación sólo se aplicará al discurso ideológico con una visión imparcial y alejada del acontecer político y tomando una distancia crítica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A) HIPÓTESIS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La hipótesis que está detrás de esta tesis, es la siguiente:

La alta responsabilidad que tiene la Administración Pública ante la generación de condiciones de gobernabilidad, puede fortalecerse mediante la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la transparencia dentro de la gestión del gobierno federal.

Si partimos de la premisa que la información es un elemento indispensable en la toma de decisiones, entonces al proporcionar dicha información a la sociedad se le regresa parte del "poder", en un mecanismo de control y contrapeso del Estado a la administración pública y al gobierno federal de manera general. La sociedad, al participar conociendo de la gestión pública y evaluándola, tiene la capacidad de legitimar o no al desempeño de la administración gubernamental. Es decir, un gobierno, al informar, contribuye de mejor manera a la aceptación social sobre su función y logra legitimarse o no de esa manera.

Sin embargo, el hecho de contar hoy con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no garantiza por sí solo el ejercicio ciudadano de la petición o búsqueda de la información; es decir, los retos principales en este momento son, por un lado, la apertura administrativa y por el otro, la participación social, que movilice la maquinaria jurídica y administrativa para ejercer su derecho, hasta hoy consagrado en una ley federal para acceder a la información.

Lo anterior plantea un elemento crucial para lograr la gobernabilidad, las sociedades de los países democráticos no cambian por decreto ni por regulación normativo administrativo; esto es, la ley no garantiza las condiciones de gobernabilidad, es la acción administrativa, la colectiva

como necesidad, la organizada, la institucional o el impulso individual por participar lo que provoca cambios, lo que marca tendencias y sobre todo lo que le da sentido a las políticas de estado, a las políticas de gobierno y a las políticas operativas.

Por otro lado, está el rol gubernamental y su responsabilidad en esta generación de gobernabilidad en su elemento de acceso a la información y rendición de cuentas.

Si un gobierno legalmente constituido cuenta con un sistema efectivo de separación y equilibrio de poderes, con estructuras plurales de toma de decisiones y con mecanismos de elección democráticos; pero no entrega cuentas de su gestión pública e impide el acceso a la información pública, entonces no sólo socava uno de los puentes de comunicación entre el gobierno político y la sociedad como lo es la participación social, sino que violenta uno de los elementos indispensables para la gobernabilidad.

Al rendir cuentas; al entregar la información gubernamental y al transparentar la gestión pública en el gobierno federal, se generan diferentes efectos, algunos directos y otros colaterales que tienen que ver con la generación de condiciones de gobernabilidad, y en su defecto de ingobernabilidad.

Uno de los efectos antes mencionados es la restitución de una parte del "poder" a la sociedad, si partimos de la premisa que la información es un elemento indispensable en la toma de decisiones y que el tener mayor capacidad de incidir o evaluar dichas decisiones es un "indicador de poder" ampliamente reconocido; se puede afirmar entonces que al otorgar la posibilidad de acceder a la información pública se le regresa una parte del poder a la sociedad. Lo anterior es uno de los elementos que la gobernabilidad requiere para desarrollarse y mantenerse en un sistema republicano.

Para el caso de México, se puede decir que vive en la última década una apertura política que enfrenta importantes problemas a partir de la herencia ideológica, además de la diversidad social, por lo que la legitimidad es un aspecto sumamente importante en estos momentos.

B) CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Cabe hacer la aclaración que, al ser éste un estudio descriptivo y conceptual, en primer lugar no es prescriptivo, es decir, no es objeto de esta tesis dictar un *deber ser*. Sin embargo, se pasarán las etapas de la descripción al análisis y se llegarán a conclusiones, mismas que, en un nivel modesto intentarán aportar ideas y sugerencias de mejora, pero no buscando el alcance final de dictar o prescribir la mejor manera o, en términos de Weber, el "tipo ideal" en ningún sentido. Tal vez, será objeto de otro estudio en una segunda fase de investigación el dictar rumbo, hoy mucha gente ya trabajó en este paso democrático que es el acceso a la información pública, a ellos y ellas se les reconoce como pioneros que dictaron rumbo.

En segundo lugar, al ser conceptual, no será casuístico, es decir, no se abordará ningún estudio de caso, por ejemplo, lo relativo al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) o lo concerniente a alguna dependencia pública con la Unidad de Enlace correspondiente. Sin embargo, se busca la descripción, la reflexión y el análisis en un plano conceptual, es decir se intenta un abordaje en el "sistema de ideas" que finalmente constituyen las ciencias sociales. Se quiere dejar claro el tipo de tesis o estudio, no conlleva el desinterés por no arribar a situaciones que en el camino pudieran dibujarse como consecuencia de lo planteado; sin embargo, no somos detractores del ánimo propositivo, por lo que se

incluira, cuando la razón académica lo sugiera, algún comentario de carácter objetivo y en sana crítica.

En el hilo conductor, estará pendientes de los aspectos jurídico-administrativos, porque finalmente el Derecho Administrativo atiende a las necesidades de la administración pública y las colectivas. Así también se atenderán los factores del impacto social de la información, así como de la gestión que la sociedad hace respecto de la información pública, porque la población es un elemento del Estado y la administración pública federal es la organización especial de la que éste se vale para atender las necesidades de la población. Así, se justifica desde ahora esa carga de contenido social de esta investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
A) HIPÓTESIS	3
B) CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	5

Capítulo I

1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA	10
1.1 Antecedentes de la administración pública	10
1.2 Antecedentes de la información pública	15
1.3 Necesidad de una ley y un órgano administrativo	16

Capítulo II

2 CONCEPTOS Y GENERALIDADES	19
2.1 Administración pública	20
2.2 Gobierno	23
2.3 Gobernabilidad (variable dependiente)	25
2.4 Políticas Públicas	28
2.5 Participación Social	30
2.6 Rendición de Cuentas	32
2.7 Ética	34
2.7.1 Código de Ética del Gobierno Federal	38
2.7.1.1 Bien Común	38
2.7.1.2 Rendición de Cuentas	38
2.7.1.3 Integridad	38
2.7.1.4 Entorno cultural y ecológico	38
2.7.1.5 Honradez	38
2.7.1.6 Generosidad	39
2.7.1.7 Imparcialidad	39
2.7.1.8 Igualdad	39
2.7.1.9 Justicia	39
2.7.1.10 Respeto	39
2.7.1.11 Transparencia	39
2.7.1.12 Liderazgo	40
2.8 Acceso a la Información Pública Gubernamental	40

Capítulo III

3	GOBERNABILIDAD: EFICACIA ADMINISTRATIVA, LEGITIMIDAD DE ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	42
3.1	El contrato social como sustento de la gobernabilidad.....	42
3.2	Diferencia entre "ambiente" y "clima" de gobernabilidad.....	47
3.2.1	El Ambiente de gobernabilidad.....	47
3.2.2	El Clima de gobernabilidad.....	48
3.2.3	Cómo construimos Climas favorables.....	48
3.3	El Buen Gobierno, la Buena Administración y la Transparencia.....	48
3.3.1	Agenda Presidencial de Buen Gobierno.....	50
3.4	La Calidad del Régimen y la participación social.....	55
3.5	Gobernabilidad y diálogo técnico y político.....	58
3.5.1	El Octágono de las Políticas Públicas.....	60
3.6	Los organismos internacionales, el acceso a la información pública y la gobernabilidad.....	63

Capítulo IV

4	MARCO JURÍDICO	66
4.1	Descripción del marco jurídico relacionado a la rendición de cuentas y al acceso a la información pública.....	66
4.2	Análisis de aspectos relevantes dentro del marco jurídico.....	73
A)	Título Primero. Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados.....	74
1.	Disposiciones generales.....	74
2.	Información Confidencial y Reservada.....	76
B)	Título Segundo. Acceso a la Información en el Poder del Ejecutivo Federal.....	82
1.	IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.....	83
2.	Procedimiento de Acceso a la Información.....	85
3.	Procedimiento ante el Instituto.....	88
C)	Título Tercero. Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados.....	90
D)	Título Cuarto. Responsabilidades y Sanciones.....	92

Capítulo V

5	EL IMPACTO DE GOBERNABILIDAD QUE GENERAN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	93
5.1	La descripción conceptual del impacto en el "poder" como elemento de la gobernabilidad.....	95
5.1.1	El impacto en la anatomía del poder, sus instrumentos y fuentes.....	98
5.1.1.1	Sus instrumentos.....	99
5.1.1.1.1	El Poder Condigno.....	99
5.1.1.1.2	El Poder Compensatorio.....	99
5.1.1.1.3	El Poder Condicionado.....	99
5.1.1.2	Sus fuentes.....	99
5.1.1.2.1	La Personalidad.....	99
5.1.1.2.2	La Propiedad.....	100
5.1.1.2.3	La Organización.....	100
5.1.2	Del impacto que tiene la ley en la personalidad como fuente de poder.....	102
5.1.3	Del impacto que tiene la ley en la propiedad como fuente de poder.....	103
5.1.4	Del impacto que tiene la ley en la organización como fuente de poder.....	106
5.2	El impacto en el "Buen Gobierno".....	107
5.2.1	La Transparencia en la Administración Pública y La Crisis de Legitimidad en el Gobierno Político.....	108
5.2.2	La Transparencia en la Gestión Pública, El Buen Gobierno y el Federalismo Efectivo.....	110
5.3	El impacto en la "Calidad de Régimen".....	111
5.4	El impacto en la participación de otros actores involucrados en la generación de la gobernabilidad y en la expansión del diálogo técnico y político.....	113
5.4.1	Diálogo Técnico y Político.....	114
5.5	El impacto en el clima y el ambiente en las políticas públicas.....	115
5.5.1	El peligro de las interpretaciones.....	115
	CONCLUSIONES.....	122
1.	Lo Jurídico.....	122
2.	Lo Administrativo.....	123
3.	Lo Político.....	125
4.	Lo Social.....	128
	BIBLIOGRAFÍA.....	130

Capítulo I

1. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1.1 Antecedentes de la Administración Pública

La administración pública es tan antigua como el gobierno. Todos los sistemas políticos han usado estructuras administrativas para ejercer su función, desde la antigüedad, en los imperios, durante la edad media y hasta el Estado moderno, que se constituye en el modo de producción capitalista. En opinión del autor de esta tesis, el primer antecedente de algo parecido a la ley orgánica de la administración pública, por ejemplo, se ubica en China, en la constitución de Chow, escrita alrededor de 1100, a.C. En ella se escribió un directorio de todos los sirvientes civiles del emperador, con sus tareas y deberes bien descritos.¹

Pero más adelante, con el surgimiento del Estado Moderno el gobierno se diferencia de las demás instituciones sociales y toma el control soberano de las instituciones, territorio, población, así como el ejercicio del monopolio de la coerción legítima.

Es importante destacar que el Estado Moderno abandona las interpretaciones religiosas sobre la realidad social, interpretaciones que impactaban directamente en la organización social. Al momento de comenzar a perder fuerza se comenzó también a separar la moralidad de la organización, los criterios de eficiencia de los criterios de valor moral, religioso, estético, entre otros. Esta diferenciación de *esferas de valor*

¹ Véase George Claude S., Jr. *Historia del Pensamiento Administrativo*. México. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. 1992.

cultural -ciencia, moral y arte- es descrito por Max Weber como un proceso de racionalización.

A juicio de Weber, en la modernidad la cuestión técnica tiene que ver con las posibilidades de racionalización de los medios para el logro de las metas planeadas y lo describe como la *razón instrumental*. En la búsqueda de los objetivos óptimos, la racionalidad técnica está únicamente relacionada con la utilidad de los medios para obtener los distintos fines y no tiene que ver con el juicio que se haga acerca de estos últimos.

En el capitalismo moderno y en su aparato burocrático (rasgo reciente de la administración pública) existe el más alto nivel de control y dominio sobre la naturaleza que las sociedades hayan alcanzado y el capitalismo aparece como la forma de organización más adecuada para un sistema social que valora, sobre todo, la eficacia y el efficientismo. Para Weber el Estado moderno está definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza.

Es precisamente el aparato burocrático el que ejerce la administración pública y que todavía se encuentra en la lógica de la *razón instrumental* (o de acuerdo a fines) y que alude en forma directa a personas de las cuales puede llegar a esperarse la capacidad para el cumplimiento de reglas de acción racional. Así, una elección racional se encuentra en referencia a una lógica económica o bien burocrática y/o jurídica que establece los medios más adecuados de acción una vez que se ha decidido un objetivo específico.

Weber define a la burocracia como el *tipo ideal* ya que establece competencias definidas, y selecciona al personal de acuerdo a sus

cualidades técnicas y que por lo tanto se especializa de acuerdo a la división del trabajo (producto del tipo de organización derivado de la Revolución Industrial). Según Weber, la organización burocrática es técnicamente superior a cualquier otra, debido, entre otras cosas, a su eficiencia técnica.

Adicionalmente a la visión histórica de la evolución de la Administración Pública, descrita anteriormente. Gabino Fraga² (1988) nos permite integrar la visión jurídica de las funciones y atribuciones del estado en su forma de gobierno.

Sin entrar a la desagregación que el autor presenta respecto de las funciones legislativas, las funciones jurisdiccionales y las administrativas; se recuperará en esta parte solamente lo referente a las funciones de la actividad del Estado y sus formas como nociones preliminares. Se concluirá esta parte con reflexiones muy puntuales del derecho administrativo y sus definiciones, mencionadas en el Libro Segundo, Título Primero de la misma Obra.

Esta visión de la administración pública orientada al derecho administrativo define a este último como la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se presenta en forma de función administrativa, lo anterior a través de actos materiales y actos jurídicos.

En lo referente a las **atribuciones** del Estado, Gabino Fraga, las reconoce como las acciones que el Estado puede o debe hacer; como por ejemplo las acciones orientadas a regular las actividades económicas de los particulares; al crear los diferentes servicios públicos; al ejecutar los actos de gestión directa y por supuesto a la función de policía que le permite conservar el tan mencionado monopolio del uso legítimo de la

² Fraga, Gabino; *Derecho Administrativo*. México, ed. Porrúa, 1988.



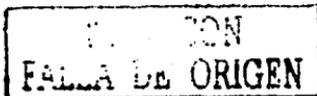
fuerza para imponer la voluntad general expresada en ley, sobre la voluntad particular.

En lo relativo a las **funciones**, se puede observar que éstas se presentan más como la forma de actuar del Estado y no tanto como la descripción de lo que el Estado puede hacer, es decir, mientras las atribuciones nos dicen el qué, las funciones nos dicen el cómo, nos dictan las formas de la actividad del estado o mejor dicho las funciones nos presentan la forma de ejecutar las atribuciones. Así, a través de las funciones administrativas, las funciones jurisdiccionales y las funciones legislativas el estado cumple con sus atribuciones.

De los **actos jurídicos**, los **hechos jurídicos** y los **actos materiales**, mientras, se puede decir que los últimos no modifican el orden jurídico, los primeros, crean, extinguen o modifican el orden jurídico independientemente de la voluntad de crearlos o no. Por último, el hecho jurídico, como un acontecimiento puede ser natural pero con efectos jurídicos que generan derechos y/o obligaciones.

Es importante señalar que las situaciones jurídicas a las que se ha hecho referencia (entendidas también como un conjunto de derechos y obligaciones) pueden ser generales o individuales; mientras que las primeras son abstractas, impersonales, permanentes y modificables; las individuales son también modificables pero concretas, temporales y personales.

Vale la pena recordar en esta parte, los antecedentes que el autor maneja con relación a la doctrina francesa del servicio público, la cual surge para negar los supuestos de poder absoluto y soberanía del mandatario sobre los gobernados o en este caso dominados. En contraposición a esa corriente, la doctrina francesa además de concebir al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, calificaba a los



individuos gobernantes como servidores públicos con deberes de solidaridad social, dicha doctrina, describía al Estado como constituido del conjunto de los servicios públicos, y aunque esta definición está un poco limitada, no continúa en la actualidad, sí contribuyó en mucho a la construcción de un gobierno respetuoso y solidario de la sociedad que lo eligió.

Tratando de sustituir el criterio de soberanía y poder público, un sector importante pero limitado de la doctrina francesa vino a colocar la noción de "servicio público" como fundamento, justificación y límite a la existencia del derecho administrativo. ... los eminentes juristas Duguít, Jèze y Bonnard.³

Finalmente, se mencionará en esta sección un par de definiciones del derecho administrativo, sin detrimento de las ya expresadas; así pues, siguiendo con Gabino Fraga, se cuenta con una definición criticada como orientada a "lo formal" puesto que ve al derecho administrativo "como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo".⁴

Por otro lado, existe una opinión más orientada al estructural funcionalismo que presenta al derecho administrativo como la rama del derecho público que regula la organización de la administración pública; pero esta definición agrega lo referente al funcionario, al servidor público, regulando también sus actividades señalando y regulando los derechos y poderes de los mismos en el ejercicio de sus atribuciones, finalizando en esta definición un tanto más completa, se incluye también lo referente al ejercicio de dichos poderes y derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen. Evidentemente, esta definición aunque doctrinal, ya tiene una carga implícita de elementos procedimentales.

³ Idem. P. 21

⁴ Idem. P. 91

1.2 Antecedentes de la Información Pública

En el México contemporáneo existen prácticas de rendición de cuentas, como son los informes de gobierno por parte del presidente de la República y los mandatarios estatales. El compromiso por ley, de elaborar sexenio a sexenio el Plan Nacional de Desarrollo y dar cuenta del mismo, constituye también una práctica de rendición de cuentas. Sin embargo, éstas se encuentran acotadas y en el presente gobierno se abre la información pública gubernamental, como un hito en la historia de México.

El hacer pública la información es un fenómeno nuevo y que uno de sus orígenes se relaciona en la lucha contra la impunidad, como en el caso de la masacre del 2 de octubre de 1968, en Tlatelolco, cuando a los 25 años de perpetrado, se abrieron los archivos para su consulta y, posteriormente se conformó una comisión de la verdad.

Desde la época del Congreso Constituyente de 1917 se usa "rendir cuentas" para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones; sin embargo, el término fue poco utilizado por políticos y académicos hasta hace algunos años. Parte de la explicación reside en que a pesar de que la Constitución establece un sistema de pesos, contrapesos y rendición de cuentas, en la práctica rendir cuentas no fue una prioridad de los gobiernos posrevolucionarios ni una exigencia de la sociedad. Con el advenimiento de la competitividad electoral, de los gobiernos divididos y de la alternancia, rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos, de los congresos y de amplios sectores de la sociedad.⁵

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Asimismo, en el artículo 8° se establece que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición. Pero por vez primera en la historia de México, cualquier ciudadano tiene derecho a acceder a la información contenida en los archivos de las instituciones

⁵ Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral. 2002, p. 9.

gubernamentales, gracias a la entrada en vigor de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, el pasado 12 de junio.

1.3 Necesidad de una Ley y un Órgano Administrativo

En la actualidad, en muchos países de América Latina los problemas de administración pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las agencias, sino también con la gobernabilidad y el desarrollo democrático de los países. Las grandes carencias en los recursos públicos para atender necesidades de la democracia, posicionan a la administración pública como un sistema dual, en el que si bien se deben generar mecanismos de mejor desempeño inter e intra institucionales, también deben construirse los mecanismos que promuevan y generen una interlocución gobierno – gobernados que hasta el momento es todavía muy precaria.

Se trata de una administración pública que permita generar los servicios con eficiencia y equidad simultáneamente. Así, la legitimación no vendría dada ya por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder, es decir, por la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios. Por ello, se puede decir que en México la mejora de la administración pública debe de ser una vía para recobrar la gobernabilidad ante una sociedad que cambia, presiona al aparato gubernamental y exige una mayor transparencia y agilidad en su acción.

Los comportamientos de los actores organizacionales exceden las previsiones de los que finalmente por ley deberían ser. Desde esta perspectiva legal, la actuación de los servidores públicos está inscrita en un

conjunto de normas que buscan incrementar la racionalidad de sus acciones para cumplir lo mejor posible con las metas establecidas.⁶

Por tanto, este interés por mejorar las medidas de productividad a partir de elementos normativos se enlaza con lo político y lo administrativo, sin olvidar lo económico.

Al respecto Lynn⁷ sugiere que se retomen elementos jurídicos y de manera más puntual la importancia de la ley; y rescatar las implicaciones de una nueva ley pública, es decir, el cambio y la transformación de los gobiernos, obliga a un estudio sistemático que analice cómo están documentando, evaluando y proponiendo nuevas formas de gobernar, nuevas relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos así como nuevos procesos para elaborar políticas públicas.

Más importantes son los cambios menos visibles y menos publicitados que se están sucediendo respecto del papel de la ley en las sociedades modernas y el papel de la ley administrativa en la administración pública. Por ley pública el autor se refiere a la ley estatutaria creada por los cuerpos legislativos, empleada e interpretada por el ejecutivo y las instituciones judiciales.

En este orden de ideas, toda organización pública tiene como fundamento y legitimidad para su existencia un orden jurídico. "La distinción fundamental entre organizaciones públicas y privadas es el imperio de la ley. Las organizaciones públicas existen para administrar la ley, y cada uno de los elementos que las componen -estructura, personal, presupuesto y propósito- son productos de una autoridad legal."⁸

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario de la función pública*. México. INAP, p. XI.

⁷ Lynn, Jr., Laurence E. "Reforma administrativa internacional: ley pública y la nueva administración pública". *Gestión y política pública*. CIDE, Vol. V, N° 2. México. 1996.

⁸ Ídem. P. 313.

En sociedades democráticas, los ciudadanos -a través de la ley- expresan colectivamente sus deseos específicos para el papel que el gobierno está cumpliendo. El mayor reto que enfrenta la administración pública es descubrir enfoques para crear un orden racional legal. Enfoques que abordan las insatisfacciones populares de maneras prácticas y contextualmente previsoras utilizando las herramientas estructurales que son los recursos del legislador. Es decir, el imperio de la ley y la participación ciudadana en los problemas públicos con un mecanismo de vigilancia de la ciudadanía sobre sus gobernantes.

Capítulo II

2. CONCEPTOS Y GENERALIDADES

Es importante advertir la dificultad de encontrar definiciones únicas en el campo de las ciencias sociales, por lo que no espere el lector encontrar definiciones y conceptos unívocos o uniformes producto del consenso entre los diferentes expertos. Ya en términos de cultura organizacional, ya refiriéndonos a los orígenes del estado y las diferentes formas de gobierno, ya en relación al ejercicio de la política misma, o en términos de movilizaciones sociales, se encontrarán, por fortuna una rica variedad de definiciones, explicaciones y propuestas.

Por cuestiones prácticas se hará uso de aquellos conceptos generales y comunes que sostengan el desarrollo de las ideas que aquí se presentarán. Por lo anterior y procurando una extensión razonable para este trabajo, las siguientes definiciones, conceptos y generalidades no pretenden ser exhaustivas ni iniciar un debate hacia adentro de cada una de ellas, cosa que resulta difícil, dada la naturaleza de las mismas y la gran cantidad de estudios que se han desarrollado en estas áreas de trabajo.

Otro señalamiento relevante es la gran importancia que reviste el comprender -e incluso introyectar-, las connotaciones que en esta parte se dan a conceptos como gobierno, política, servicio, políticas públicas, entre otros, dado que en gran medida, constituyen el hilo conductor de este trabajo. Es decir, al entender y analizar los orígenes del gobierno, el ejercicio óptimo de las políticas públicas, así como el concepto de ética y participación que se manejan en este trabajo, resultan fácil de comprender tanto la hipótesis de partida, como las afirmaciones y propuestas que se hacen más adelante.

En conclusión, a diferencia de otras publicaciones, en donde se dispensa al lector de una revisión de los conceptos, este primer capítulo constituye el centro ideológico filosófico de la investigación y es indispensable comprender el enfoque que se da en él.

2.1 Administración Pública

“En su acepción amplia la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o a hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es **pública** porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es **administración** porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.⁹

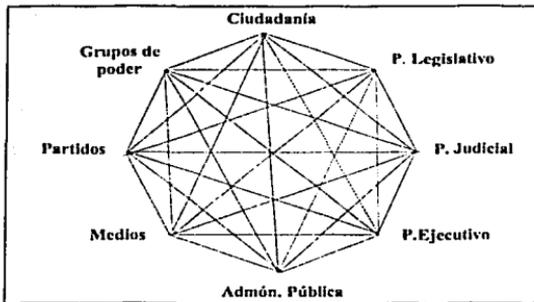
En la medida en que crece la actividad gubernamental y se hace más complejo y diferenciado, entonces se hace más necesaria una administración especializada y más profesional. De ahí que el tema de la eficacia se ha vuelto cada vez más recurrente.

La función de la administración pública es de satisfacer las demandas de los grupos sociales y conciliar los intereses en conflicto, de ahí que se ponga especial énfasis en la eficacia. Por su parte, los funcionarios

⁹ *Administración Pública*. Diccionario de Política y Administración Pública; Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c.; T. I. México. p. 47.

públicos deben brindar servicios a todos los grupos sociales, de manera especializada.

Asimismo, la administración pública, al no ser privada, está obligada a promover y ejercer la discusión abierta ante los diferentes actores que integran el octágono de las políticas públicas (compuesto por los ciudadanos, el poder legislativo, el ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comunicación y la burocracia), de ahí la importancia de que el acceso a la información esté regulado como un derecho y que éste sea ejercido como una práctica común.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

No existe un consenso en la definición de la administración pública y hay varios ángulos para abordarla, pero en general las teorías contemporáneas de la administración pública coinciden en las siguientes proposiciones elaboradas por Mario Martínez Silva:¹⁰

- 1 La administración comprende ciertos subprocesos interrelacionados e interdependientes, los cuales son medios para

¹⁰ "La Teoría de la Administración Pública", Diccionario de Política y Administración Pública; T. I, p. 93.

conseguir un fin con el concurso de acciones, generalmente, institucionalizadas.

- 2 Estos subprocesos son utilizados por grupos, formalmente organizados, que actúan para el logro de un propósito común. Las generalizaciones que se formulen respecto a estos subprocesos son válidas para todas las organizaciones.
- 3 El éxito de la administración se mide en términos del cumplimiento de sus objetivos, los cuales pueden estar sujetos al cambio.

A lo largo de las décadas, las diferentes administraciones en México han instrumentado sus políticas de gobierno a través de Planes Nacionales. Para ello ha explotado conceptos tales como Soberanía y Nacionalismo. De esta manera el Pueblo era gobierno y el Gobierno era Pueblo, lo que en realidad encerraba una visión monista de la problemática nacional. Los abusos de la clase gobernante obligan al Estado a introducir elementos de racionalidad y control en el gasto y lo obliga a consultar y a concertar los Planes de Desarrollo, los que terminaron convirtiéndose en meros compendios de buenas intenciones, genéricos, ambiguos, que debido a las presiones de los grupos de interés no lograban consolidar acciones reales.

Gobernar de esta manera implica tener o mucho control o mucho consenso, el primero es difícil de obtener en una sociedad que ve con escepticismo al gobierno y que demanda mayor autonomía y el segundo implica conocer toda la problemática nacional, visualizarla en conjunto y encontrar la forma de incorporar todas las herramientas propias para abordarla y arribar a soluciones, lo que implica una gran esfuerzo del gobierno, meta totalmente inalcanzable.

Es claro que en dichas circunstancias el gobierno tiene de manera paralela un plan de acción, más o menos cercano al Plan Concertado, pero alejado a los verdaderos reclamos sociales, en síntesis el Gobierno marcha por un lado y la Sociedad por otro, en sentidos tal vez paralelos o tal vez opuestos, según sea el caso.

El gobierno ha comprendido que para funcionar requiere de dos elementos fundamentales: legitimidad y recursos fiscales y ambos provienen de la Sociedad, que por su parte se encuentra renuente a concedérselos en forma gratuita al Gobierno; éste para obtenerlos debe obtener el consenso de la Sociedad.

2.2 Gobierno

Es un grupo de individuos que comparte una responsabilidad y autoridad legítima en el ejercicio del poder político. "El Gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil".¹¹

Para efectos de esta tesis, se hará referencia al gobierno asociado al modo de producción capitalista moderno en el mundo occidental. México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, con división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La connotación que se le da al concepto de gobierno a lo largo de este trabajo, parte de la premisa que muchos de los problemas en términos de gobernabilidad inician cuando no se asume por parte de los servidores

¹¹ "Gobierno". Diccionario de Política y Administración Pública. T. 2, p. 60.

públicos ese rol de "servidor público" y se degenera en el ejercicio del poder por el ejercicio mismo y no por sus orígenes y causas.

Por otro lado, en la definición de gobierno en la corriente jurídica, se identifica como uno de los elementos del Estado, en donde junto con el territorio y la población, el gobierno forma parte del Estado. Adicionalmente a esto, se puede afirmar que una definición más orientada a la gobernabilidad, intentaría hacer una diferenciación entre gobierno político y gobierno administrativo, encontrando ideas que dan cuenta de lo anterior, desde Rousseau y Weber, hasta autores contemporáneos como Crozier y Cabrero.

De acuerdo con Rousseau, el gobierno es "un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política",¹² en este sentido, se hace una diferencia clara entre sociedad civil; administración como el cuerpo intermedio y gobierno político representado en este trabajo como los titulares de los poderes ejecutivos en los ámbitos federal estatales y municipales; por lo cual se puede diferenciar entre la idea de gobierno político como el que toma decisiones y confecciona políticas de estado y el gobierno administrativo que toma decisiones y confecciona políticas de gobierno.¹³

Una visión de la anterior separación entre gobierno político y administrativo, más orientada a la gestión pública es la de Cabrero (1995), quien identifica al gobierno administrativo o administración pública, "como la encargada de transmitir en un plano operativo ejecutor las decisiones

¹² ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. Ed. Porrúa; col. Sepan cuántos; núm. 113 México, 1987; Libro Tercero, Capítulo I, p. 56.

¹³ En la parte correspondiente a políticas públicas dentro de este mismo capítulo, se describen las diferencias entre ambas "políticas", incluyendo las políticas operativas.

tomadas en el ámbito político, en donde con una lógica sistémica, incluso atribuye a la administración pública parte de la responsabilidad en la crisis de legitimidad."¹⁴

2.3 Gobernabilidad (variable dependiente)

Etimológicamente, *gobernanza* es la acción o efecto de gobernar y que éste proviene del latín *gubernare* que significa "obedecer el buque al timón, gobernar la nave".¹⁵

Gianfranco Pasquino¹⁶ nos dice que la gobernabilidad es un fenómeno no acabado, un proceso en curso con relaciones complejas entre los componentes de un sistema político. Y hace énfasis en que los sistemas políticos actuales son más difíciles de gobernar y de transformar que los sistemas políticos que han existido históricamente, por lo que el término gobernabilidad tiene connotaciones de problema nuevo y no hay un consenso reconocido en el significado y alcances del mismo. Para efectos de esta tesis se entenderá como *gobernabilidad* el ejercicio de las facultades económicas, políticas, sociales y administrativas para la consecución eficiente de las necesidades de un país.

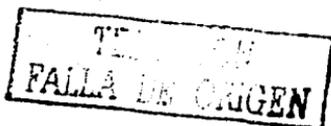
La gobernabilidad se compone de tres conceptos sustanciales: eficacia, legitimidad y estabilidad, por lo que la gobernabilidad es a su vez "un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental".¹⁷ Por la parte administrativa se puede entender por *gobernabilidad* como el ejercicio del *Buen Gobierno*, que se

¹⁴ Cabrero, M., Enrique. *Del administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1995, p. XX.

¹⁵ "Gubernare". *Diccionario de la Lengua Española*, edición en CD-Rom. Real Academia Española, Espasa Calpe, España, 1998.

¹⁶ Pasquino, Op. Cit. p. 708.

¹⁷ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 6; México, 1997, p. 22.



refiere a las facultades económicas, políticas y administrativas para la gestión eficiente de los asuntos de un país, legitimado con la participación de los diferentes actores que impulsen el desarrollo integral, sustentable, equitativo, ético, democrático y solidario del país.

Uno de los ingredientes fundamentales de la nueva gobernabilidad es el buen gobierno. Un gobierno cercano a la sociedad, siempre dispuesto a escucharla; un gobierno plenamente respetuoso de la legalidad, honesto, transparente y eficaz; pero sobre todo, un gobierno consciente de su misión de promover el desarrollo humano y social, como base para alcanzar una sociedad más justa y próspera.¹⁸

La gobernabilidad también indica un estado, propiedad, o una cualidad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad.

El concepto de *grado de Gobierno* ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad. Un Estado gobernable es aquél que la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad. La gobernabilidad se puede medir por el desarrollo de instituciones políticas que se identifican por rasgos tales como la solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de las cuales se desenvuelve una burocracia eficiente, partidos organizados y una elevada participación popular en los asuntos públicos, así como el control sobre los cuerpos de seguridad en general, una importante injerencia en la economía y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político.¹⁹

La gobernabilidad también ha sido definida en términos de desarrollo integral y sustentable, como lo hace el Banco Mundial, al decirnos que es la manera en la que el poder público es empleado en la administración de la economía y los recursos sociales de un país, para impulsar su desarrollo integral y sustentable. El Banco Mundial apunta que la gobernabilidad tiene cuatro componentes:

1. Administración del sector público

¹⁸ *Resumen Ejecutivo del Tercer Informe de Gobierno de la Administración Pública Federal 2000-2006*, Capítulo 10 "Eficacia", México, 2003, p. 53.

¹⁹ Guerrero, Omar. *Implementación de políticas como gobernabilidad*. IAPEM Revista, México, No. 26, abril junio, 1995. p. 36.

2. Participación ciudadana interactuando con el gobierno (supervisado)
3. Marco legal adecuado para el desarrollo
4. Transparencia en las decisiones e intercambio de información en tiempo y forma

Además mayor participación en el diseño de programas y proyectos, en las etapas de las políticas públicas, en especial en la implementación.

Tomando en cuenta lo anterior, se deben analizar tres aspectos diferentes en cuanto a gobernabilidad:

1. El régimen político de un país
2. El proceso mediante el cual el gobierno está administrando los recursos sociales y económicos del país para el desarrollo
3. La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas, involucrando a otros sectores (participación)

Se mide la gobernabilidad a partir de entender qué también funcionan:

1. El marco legal
2. La participación ciudadana
3. La administración pública (economía, servicio social, etc.)
4. Capacidad instalada
5. Descentralización

La gobernabilidad entraña la obligación de rendir cuentas y asegurar la participación de los interesados. La amplia participación contribuye al intercambio de información y por supuesto a la legitimidad de las decisiones, lo que a su vez da mayor participación por credibilidad y esto aumenta positivamente el clima de gobernabilidad.

2.4 Políticas Públicas

No existe una definición única de políticas públicas ya que es un campo teórico poco definido y hereda los problemas metodológicos de las Ciencias Sociales en cuanto a que existen muchas y muy diferentes maneras de estudiarlas. Sin embargo, se considerará que las políticas públicas son las aproximaciones, decisiones o acciones de gran amplitud y permanencia que toma el Gobierno frente a una situación socialmente complejizada. Lo cual incluye decisiones (implícitas o explícitas) y estrategias políticas; así como leyes, planes y programas administrativos (explícitos), así como la participación de los actores del octágono de las políticas públicas, en mayor o menor medida. Implican la coordinación y movilización de esfuerzos para su realización encaminadas a la satisfacción de las necesidades de una sociedad o a la solución de conflictos.

Se distinguen dos momentos en las políticas públicas. Un primer momento en el que la tradición político administrativa exigía al gobierno legalidad, racionalidad y eficacia-eficiencia en sus decisiones y organizaciones; su propuesta se centra en el Gobierno, en sus procesos de decisión e implementación de políticas. Busca mejorar estos procesos.

En un segundo momento busca reconstruir la naturaleza pública de las políticas del gobierno, en un momento en los que política pública y política gubernamental no eran precisamente lo mismo, por compromisos particularistas que mantenía el gobierno con sus grupos privados de apoyo. Lo propio y esencial del análisis de política pública es la exigencia de racionalidad y publicidad en la acción de los gobiernos.

Se han agrupado tres tipos de políticas diferenciadas: 1) distributivas, 2) regulatorias y 3) redistributivas.

En las primeras, la acción gubernamental dispensa beneficios tangibles a individuos o grupos específicos. En las regulatorias, el gobierno impone controles sobre la conducta específica de individuos y grupos. En las terceras, los gobiernos se esfuerzan por efectuar cambios en la manera como se distribuye la riqueza entre los amplios sectores de la sociedad.²⁰

Lo anterior significa que en el primer nivel hay un alto grado de cooperación entre los beneficiarios, mientras que en las regulatorias se perjudica a unos y se ayuda a otros, y en las redistributivas se transfieren recursos de un sector a otro, como con subsidios. Frecuentemente sucede que la toma de decisiones combina estos tres tipos de políticas públicas.

En la práctica, las políticas públicas no son estáticas, sino dinámicas. Una política pública implica un proceso que no está claramente definido pero que comúnmente se compone de: gestación, legitimación, implementación, evaluación y replanteamiento. En los países democráticos liberales intervienen en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas los ocho actores principales ya mencionados en el octágono de las políticas públicas.

De acuerdo al enfoque de estudio, las políticas públicas se formulan en los tres poderes de gobierno (modelo clásico), o en la interacción de los grupos de interés (campesinos, empresarios, etc. Teoría de Grupos), o en los partidos políticos (modelo liberal democrático), en las élites, o en la combinación de distintas fuerzas políticas (modelo de sistemas). Se puede considerar que las políticas públicas se implementan cuando intervienen tres esferas: la administración pública, la política y la participación social. Esto quiere decir que muy frecuentemente la administración pública inicia la idea de un programa gubernamental e interactúa con los actores interesados. Muchas veces es necesaria la aprobación de dicha iniciativa por parte del legislativo. La ciudadanía, a

²⁰ *La Teoría de la Administración Pública*, Op. Cit. T. III, p. 277.

través de los medios de comunicación, pronunciamientos, movilizaciones, etc., crea opinión pública y en muchos momentos presión, para legitimar o no una política.

2.5 Participación Social

En sentido estricto la participación se refiere a las situaciones en las que el individuo o un grupo de individuos contribuya directa o indirectamente en una situación política o social. La participación social remite directamente a prácticas, orientaciones y procesos que se dan en una sociedad. En las democracias liberales la participación social se puede dar de múltiples formas desde el voto, hasta la militancia en algún partido político, pasando por organizaciones locales (de barrio, etc.), manifestándose en los medios de comunicación, expresándose abiertamente o participando en movilizaciones políticas. También se puede participar en la elaboración de propuestas de políticas públicas, en la implementación de programas, en un sindicato o agrupación social, así como en la difusión de información y en la vigilancia del desempeño de los funcionarios públicos y del uso de los recursos económicos, materiales y humanos bajo la responsabilidad del gobierno. Otra forma de participar es acceder a la información en manos de las instituciones gubernamentales, antes, durante y después del proceso de la gestión pública.

De las formas de participación citadas, se puede decir que un grupo de éstas es sólo marginal y se reduce a comportamientos receptivos o pasivos. El ciudadano no hace ninguna aportación, se remite a su presencia en regiones o en firmas de documentos. Pero otro nivel es aquél en que el ciudadano desarrolla actividades encargadas por la comunidad o promovidas por él mismo. Como ejemplo, en momentos de proselitismo, en campañas electorales o en manifestaciones de protesta.



La participación directa normalmente sólo se da en contextos políticos muy pequeños; en la mayoría de los casos la contribución es indirecta y se evidencia en las elecciones de los dirigentes.

El ideal democrático prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometida de manera directa o indirecta en forma de participación²¹ y con un alto grado de información. Sin embargo, la ciudadanía en general muestra poco interés, muchas veces propiciado también por los gobernantes que buscan una sociedad apática, no vigilante. Y es que "es la no participación la que se impone mediante la manipulación; hay instrumentalización, manejo burocrático y autoritarismo en el ejercicio del poder".²²

La participación social tiene el poder de legitimar una política, pero también de rechazarla, evaluarla y demandar su corrección. A través de la participación, la sociedad puede educar a los políticos, pero también generar escenarios conflictivos.

La actitud de la ciudadanía, de rechazo, indiferencia o apoyo a los programas gubernamentales puede facilitar u obstaculizar el cumplimiento de las tareas administrativas; pero también estimular formas organizativas de participación ciudadana; o bien, provocar la manipulación y represión de los grupos sociales.²³

Los momentos de participación tienen que ver con la agenda política de un gobierno, como las elecciones, y también con momentos coyunturales, cuando se genera descontento social por alguna medida. El ambiente determina el grado de participación de la sociedad. Sin embargo, a pesar de la agenda política, existen grados de motivación para participar o no. También se debe tomar en cuenta la diversidad cultural de una sociedad, por lo que algunos estratos sociales son más proclives a participar que

²¹ Bobbio, Norberto, et. al. *Diccionario de Política*. T. II; México, S. XXI. 2000. p.1137.

²² Ahumada Pacheco, Jaime. *Descentralización, gobernabilidad y participación social*. IAPEM Revista. México. No. 26, abril junio, 1995. p. 95.

²³ "Administración Pública". Op. Cit. T. 2, p. 51.

otros. Los académicos e investigadores también participan al respaldar con sus análisis, estudios e interpretaciones del acontecer social, por ejemplo. Las organizaciones no gubernamentales permanentemente participan como gestores de la ciudadanía, o vigilantes de sus derechos y con trabajos específicos en ámbitos muy definidos. Los pueblos indígenas tienen formas de participación más comunitarias que los mestizos, por medio de asambleas y el tequio, por citar algunos ejemplos.

2.6 Rendición de Cuentas

Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa 'ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo'. Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término "rendición de cuentas".²⁴

La aparición de la rendición de cuentas adquiere contenido y relevancia en la medida en que la soberanía recae en el pueblo y no en el monarca (considerado de origen divino), que no tiene la obligación de informar ni rendir cuentas más que a Dios. Es decir, la rendición de cuentas surgió junto con el tipo de organización post Ilustración y post Revolución industrial, con la racionalidad instrumental descrita por Weber.

Con la democracia representativa que entraña delegación de autoridad del electorado a sus representantes, se establece un contrato, en el que el representante tiene la obligación permanente de informar a los ciudadanos que lo eligieron de los actos que lleva a cabo. Y he aquí un punto distintivo de la rendición de cuentas, que es el carácter de obligatoriedad, porque la concepción de los tres poderes contempla un sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder y supone la

²⁴ Ugalde, Luis Carlos; Ob. Cit., p. 9.

vigilancia y el control de uno sobre el otro, y con este concepto se establece que quien rinde cuentas lo hace por obligación y frente al otro.

Para que la rendición de cuentas sea un mecanismo que efectivamente funcione se requiere designar responsables en los diversos programas y actividades de la administración pública federal, para identificar y detectar inmediatamente a los culpables de ineficiencia y corrupción. Asimismo, es menester que los ciudadanos participen en la demanda de información proporcionada, así como en su verificación, lo que implica, además del derecho ciudadano de acceder a la información, contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno y para demandar las sanciones correspondientes a los funcionarios públicos que cometan faltas o actos de corrupción. Asimismo, es necesaria la voluntad del líder político, su vocación de honestidad y la vocación misma de la sociedad para impedir que la corrupción permee.

Cuando la honestidad pública es desterrada del seno de las cortes, cuando en ellas la corrupción se exhibe sin pudor, jamás penetra, no obstante, sino en los corazones de aquellos que se acercan a un mal príncipe; en el seno del pueblo el amor por la virtud continúa vivo, y el poder de este principio es tan inmenso que basta con que el mal príncipe desaparezca para que, por la fuerza misma de las cosas, la honestidad renazca en la práctica del gobierno al mismo tiempo que la libertad.²⁵

Las sanciones se deben dar en caso de incumplimiento tanto al dar la información como en los actos de los que se ha hecho responsable. Rousseau incluso mencionaba que, en caso de que el gobernante se apartara de su mandato, éste debería regresar a la sociedad.

Un sistema eficiente de rendición de cuentas requiere transparencia gubernamental frente a la ciudadanía. Y aquí es importante señalar que "la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la

²⁵ Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Libro XIX, capítulo II. México. Ed. Porrúa.

información en la "vitrina pública" para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior".²⁶

Existe la rendición de cuentas horizontal y la vertical, de acuerdo con Guillermo O'Donnell. La primera se refiere a la que ejecutan las instituciones para con sus símiles, que responde al principio de pesos y contrapesos. La rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social-vertical. La primera se refiere al mecanismo por el cual la ciudadanía elige o reelige a sus gobernantes. Su aprobación o desaprobación de un gobernante se ve reflejado en el voto. La segunda vertiente tiene que ver con la opinión pública que también califica o descalifica las acciones gubernamentales y las exhibe, tanto, que puede desatar procesos importantes para sancionar a quien incurra en faltas y hasta provocar despidos e incluso el encarcelamiento de personajes corruptos. Puede presionar moralmente para que se den esos procesos, mas no cuenta con esa facultad de manera directa. Los sistemas de rendición de cuentas horizontal y vertical actúan de manera complementaria en nuestras sociedades.

2.7 Ética

"Es una ciencia práctica y normativa que estudia racionalmente la bondad y maldad de los actos humanos."²⁷ La ética da normas de derecho para ejecutar actos humanos (conscientes y libres) correctamente, acordes con la razón.

Las normas de derecho tienen su justificación en la libertad que tienen los hombres y mujeres para elegir. Esta libertad de elección tiene dos elementos fundamentales: la inteligencia y la voluntad. El primero

²⁶ Ugalde. Op. Cit. p. 17.

²⁷ Gutiérrez Sáenz, Raúl. *Introducción a la ética*. Esfinge. México. 1989, p. 23.

vislumbra los caminos a seguir, mientras que el segundo escoge uno de ellos, lo prefiere ante los otros. Sin embargo, la libertad de las personas está limitada por leyes morales y civiles, leyes físicas y por su estructura psíquica.

Para efectos de la presente tesis nos interesa el tema de la ética, entre otras cosas, porque los gobernantes, como todo ser humano tienen intenciones que marcan su conducta, ya sea para elevar o denigrar su actuación. "Es la actitud o la intención del individuo frente a sus obligaciones sociales, personales. La ética siempre está en nuestras manos individuales para actuar de forma moral, de forma ética."²⁸

Dentro de estas intenciones nos interesa destacar algunos aspectos de la conducta humana que tienen que ver con la moral de todo servidor público y que está muy relacionado con el tema de transparencia y del acceso a la información.

El acto moral tiene que ver con una serie de deberes que se imponen a cada persona en relación con los demás y consigo mismo. Las propiedades del acto moral que nos interesa resaltar son: la responsabilidad, el mérito y la sanción.²⁹

Un hombre o mujer *responsable* es aquél que da cuenta de sus actos, participa de los beneficios si el acto es honesto repara los perjuicios si el acto es deshonesto.

A su vez, el *mérito* es el derecho a una recompensa por haber actuado bien y en beneficio de otras personas. Lo contrario es el demérito y éste lo

²⁸ Savater, Fernando. *Ética, política, ciudadanía*. Grijalbo, Raya en el agua. Causa ciudadana. México, 1998, p. 28.

²⁹ Véase Gutiérrez Sáenz; ob. Cit., pp. 211 – 215.

hace sentir la sociedad a una vez que se informa de actos de corrupción de un servidor público.

La *sanción* es castigo que se merece una persona por la violación de la ley. Hay dos tipos de sanciones, la intrínseca y la extrínseca. La primera es una consecuencia natural, a nivel de conciencia de la persona. En tanto que la segunda es aplicada por una persona externa y tiene la finalidad de corregir la conducta de una persona, como los casos deshonestos. Las sanciones deben provenir de las autoridades encargadas de la impartición de justicia.

Estos preceptos son considerados por la presente administración, al menos en el discurso, como se muestra en los mencionados esfuerzos institucionales de combate a la corrupción. Es la manifestación del compromiso de prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos, y de personal debidamente calificado. Pero también subraya la absoluta responsabilidad de castigar las conductas ilícitas antes las cuales se tendrá cero tolerancia, pero siempre en el marco jurídico que rige la actuación de la autoridad.

En efecto, una Administración Pública Federal confiable y transparente se construye aplicando la ley y sancionando a los culpables. La ciudadanía puede tener la certeza de que no habrá excepción alguna en la aplicación de la ley. Estamos decididos a construir un mejor gobierno que responda a las necesidades de la sociedad.³⁰

En concordancia con los méritos, para los servidores públicos que cumplan con sus obligaciones de manera cabal y transparente, se crea un sistema de estímulos, tales como el Premio Anual de Transparencia, el Premio Nacional de las Naciones Unidas al Servicio Público, Premio de

³⁰ Fox Quesada, Vicente. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006. Mensaje Introdutorio.

Investigación SPF-UNAM, el Premio Nacional de Administración Pública, entre otros.

Como se observa, todo servidor público debe rendir cuentas de sus actos y ser contrastado de honesto o deshonesto. Si cumple con los valores morales encaminados al bien común tendrá mérito y reconocimiento. De lo contrario, además del demérito, deberá hacerse responsable y asumir la sanción que marque la ley. Así, se observa que la rendición de cuentas forma parte de la ética.

Además de la imagen que un político o funcionario público proyecte, también tiene un papel educativo, por lo que tiene un nivel mayor de exigencia en su comportamiento con altos valores morales.

El hecho de que él (o ella) se comporte no sólo de una manera decente, sino que también se vea esa decencia, esa honradez, se vea una cierta austeridad, sobre todo cuando los países atraviesan por momentos de depresión económica; cuando saben que hay muchos conciudadanos que están atravesando situaciones muy difíciles económicamente. Es responsabilidad del político no mostrarse de una manera insensata, con ostentación, como si fuera una especie de sultán de los antiguos tiempos. Es decir, esa mentalidad que admira en el político el hecho del derroche hay que acabarla. El político debe destacar precisamente por su austeridad porque sea capaz de mostrar una imagen de ciudadanía civil, sin ostentaciones, y eso también es la función educativa.³¹

³¹ Savater. Ob. Cit. p. 67.

2.7.1 Código de Ética del Gobierno Federal

Cabe retomar el código de ética que la administración federal actual ha elaborado:

2.7.1.1 Bien Común:

Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el Servicio Público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.

2.7.1.2 Rendición de Cuentas:

Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

2.7.1.3 Integridad:

Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

2.7.1.4 Entorno cultural y ecológico:

Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico del país.

2.7.1.5 Honradez:

Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética mis responsabilidades y obligaciones.

2.7.1.6 Generosidad:

Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

2.7.1.7 Imparcialidad:

Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

2.7.1.8 Igualdad:

Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distingo de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

2.7.1.9 Justicia:

Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.

2.7.1.10 Respeto:

Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas.

2.7.1.11 Transparencia:

Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

2.7.1.12 Liderazgo:

Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.

La ciudadanía debe exigir estos valores de parte de sus gobernante y así, marcar el buen comportamiento de los mismos, demandar a lo que ellos mismos se han comprometido.

2.8 Acceso a la Información Pública Gubernamental

Se refiere a la libertad de acceso a la fuente de información en posesión de la autoridad administrativa, plasmada en documentos cuyo fin es cumplir con los principios de transparencia, legalidad y eficacia.³² En México hay pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se refiere a la construcción del nuevo sistema democrático, donde el gobierno "está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno".³³

Una de las líneas estratégicas del Ejecutivo Federal para dar calidad y transparencia a la gestión pública, es la de facilitar el acceso a la información pública, cuya finalidad sea consultar y conocer sobre la actividad del Gobierno Federal. En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006, se conformaron

³² Véase Fernández Ramos, Severiano. "Reposiciones para la Ley de Acceso a la Información". *Boletín de Derecho Comparado*. No. 105; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Año XXXV, septiembre-diciembre 2002. PP. 883-885.

³³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Talleres Gráficos de México. 2001. p.32.

las primeras bases que le dan la existencia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Lo que diferencia a este derecho de acceso a la información de otros derechos informativos, es que su objeto no es una actividad informativa realizada por la administración, que actúa como intermediaria entre la fuente de información y el ciudadano, sino el acceso directo a la misma fuente de información, al documento.

El acceso a la información es una medida de control público, ya que la ciudadanía influye sobre la burocracia al vigilarla y exigirle apego a la legalidad, así como evitar actos de corrupción. "La experiencia internacional muestra que la existencia de leyes de acceso a la información pública disminuye los índices de corrupción e incrementa en forma sustancial la eficiencia administrativa del Estado."³⁴

El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. El concepto de transparencia incorpora estos mismos valores que subyacen en la rendición de cuentas democrática.³⁵

³⁴ Marván Laborde, María; Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Ponencia del 3 de octubre del 2003, en un evento dirigido a Presidentes Municipales en Torrcón Coahuila.

³⁵ Vaughn Robert G. "Transparencia - Los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas". Temas de la Transparencia. Departamento. de Estado de EEUU. Agosto 2000. <<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijds/vaughn.htm>>

Capítulo III

3. GOBERNABILIDAD: EFICACIA ADMINISTRATIVA, LEGITIMIDAD DE ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

3.1 El contrato social como sustento de la gobernabilidad

Se desarrollará el concepto de gobernabilidad en el marco del orden, es decir, se hará referencia al sistema que plantea cambios en su interior con capacidad de absorberlos, mediante pequeños ajustes previstos en su mecanismo. Para entender mejor esta parte se retomará la visión del *iusnaturalismo moderno*, un modelo teórico que a partir del análisis de la naturaleza del hombre, establece la necesidad de un **contrato** para formar la *sociedad civil*, entendida como el *Estado*, por lo que también se le conoce como contractualista.³⁶

Dentro de esta corriente se citarán algunos postulados de Juan Jacobo Rousseau y John Locke, quienes emplean un esquema tricotómico para su análisis; el de Rousseau consiste en: estado de naturaleza-sociedad civil-república. En el primer momento, Rousseau nos presenta al hombre que por naturaleza es bueno, a diferencia del hombre salvaje de Hobbes. Se trata de un estado casi perfecto y en condiciones de igualdad para los hombres. El ginebrino Juan Jacobo Rousseau considera que el hombre es un ser bueno por naturaleza. Es positivo y no está guiado por las pasiones, éstas son parte de la sociedad.

Es importante observar que es en esos cambios sucesivos de la constitución humana donde es preciso buscar el primer origen de las diferencias que distinguen a los hombres, los cuales, según

³⁶ Esta corriente se aparta del modelo aristotélico y no hace un estudio histórico de la naturaleza del hombre, sino un juicio de valor. En la Grecia antigua y en la edad Media también habla pactos; pero los *iusnaturalistas* retoman esa premisa y la convierten en teoría.

consentimiento común, son por naturaleza tan iguales entre sí como lo son los animales de cada especie.³⁷

El hombre se degenera al pasar al segundo momento, a la civilización, porque ahí él se corrompe. Cuando surge la división del trabajo y el reconocimiento de la propiedad privada, se origina la desigualdad entre propietarios y no propietarios y a la manera de ver de Rousseau, esta transformación a la *sociedad civil* resulta ser una condición no-política. Se pierde la condición de igualdad del hombre, expresada radicalmente en el surgimiento de la esclavitud.

Rousseau se propone recuperar esta condición de igualdad y libertad, en su obra *El Contrato Social* establece la necesidad de un contrato para instituir la **república**, donde se retoma la voluntad general o el *yo común* que implica la eliminación de cualquier tipo de opresión o dominación por la voluntad de otro. A partir de un contrato social, Rousseau pretende:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a la cual cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes.³⁸

En esta parte se observa uno de los fundamentos del Estado como ente político administrativo que manda obedeciendo a la ciudadanía, es decir, la idea del gobierno como servidor de la sociedad y no como instituto coercitivo encargado de someter vigilar y castigar las ideas opuestas a sus principios, ni como la concepción monárquica en que el soberano está excluido del deber de obediencia. El autor va más allá afirmando que "el soberano, por su parte, no puede cargar a sus súbditos con ninguna cadena que sea inútil para la comunidad, ni siquiera puede desearlo"³⁹ y con esta idea, se presenta una de las afirmaciones más revolucionarias

³⁷ Rousseau, Ob. Cit. p. 111.

³⁸ Ídem. P. 14.

³⁹ Ídem. Libro Segundo. P. 31

en su momento, y que hoy pareciendo una verdad de Perogrullo, sigue sin ser comprendida por muchos de los servidores públicos.

Por otro lado, el inglés John Locke se refiere a la razón de ser de los gobiernos, más en el sentido del *deber ser* que en el ejercicio mismo del poder. Y considera que la totalidad del poder de la comunidad radica en la mayoría de los hombres, que al estar organizados tienen la capacidad de dictar las leyes para la comunidad. Así, Locke se refiere al poder de las mayorías en el ejercicio de gobierno y le imprime un sentido democrático a la creación de leyes.

Al reunirse los hombres por vez primera para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica en la mayoría de ellos. Por eso puede la mayoría emplear ese poder en dictar de tiempo en tiempo leyes para la comunidad y en ejecutar por medio de funcionarios nombrados por ellos esas leyes.⁴⁰

Locke es considerado un liberal y sostiene que la libertad es seguir cada cual sus inclinaciones, mientras no infrinja la ley de la naturaleza. También se distingue por ser un demócrata, por lo que se aparta de la monarquía y aristocracia y, en su lugar, se pronuncia por la democracia. Para él, el poder supremo reside en el conjunto de la comunidad y la ley nace del consentimiento (por la ley de la mayoría). Aprueba un gobierno mixto, sólo que compuesto por el ejecutivo, el legislativo y -en lugar del judicial- el federativo, encargado éste de las políticas externas.

Locke la ubica la estabilidad social en dos momentos: en el del estado de naturaleza (espontánea) y como el producto de un pacto (inducida). En el primero, prevalece la libertad y la igualdad. La libertad consiste en no hallarse bajo más restricción la impuesta por la naturaleza, la cual obliga a todos (a diferencia de Hobbes que era bajo la prudencia). Esta

⁴⁰ Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Aguilar, Madrid. 1976. Capítulo X, p. 85

obligatoriedad se da por parte de los hombres, mas no en un tercero, según Locke.

Para Locke existe un derecho natural de propiedad, anterior al de la ley y que comprende vida, libertad y bienes. Es decir, en el estado de naturaleza ya existe el derecho de propiedad. En un principio era una propiedad común pero luego pasó a ser individual. Esto, gracias al trabajo invertido por el hombre, como al poner una cerca. Sin embargo, al acaparar productos perecederos y no usarlos, atentaba contra el derecho de los demás y su propiedad volvía a ser común, en tanto no pudiera aprovechar sus productos. Luego vino el intercambio a través de metales, los cuales, por no perecer sí podían acumularse. Así la acumulación de propiedad aumentó y se dieron disputas por los títulos.

Así, Locke también parte de una concepción del estado de naturaleza del hombre, al que considera casi perfecto, pero que está amenazado y por lo tanto pasa a un segundo momento, a un estado belicoso. Lo que hace falta -según el autor- es un juez imparcial que dirima el conflicto entre las partes, que lo obtiene a través de un contrato, en que el único derecho que se tiene es el de la impartición de la justicia. En este tránsito la gente decide de manera libre y consensada constituir un estado político (tercer momento) regido por el principio de la mayoría. Se cuenta cuenta que el sistema tricotómico de Locke es el de estado de naturaleza - estado de guerra - sociedad civil. Al respecto, Bobbio nos dice:

El proceso histórico de acuerdo con Locke se puede reconstruir de la siguiente manera: 1) estado de naturaleza, en el que cual nacen los derechos fundamentales del hombre, como la libertad, la igualdad y [...] la propiedad (tesis); 2) estado de naturaleza real (que es equiparado como el estado despótico), en donde los derechos naturales no son garantizados (sólo al déspota) (antítesis); 3) estado civil en el que el estado de naturaleza no es cancelado, sino retomado (síntesis).⁴¹

⁴¹ Fernández Santillán, José F. Locke y Kant. Ensayos de filosofía política. FCE; México 1992. P. 25.

Se puede observar que el referido sistema tricotómico de reflexión de los autores contiene tres temas fundamentales: el punto de partida, que es el estado de naturaleza; el punto de llegada, que es el estado civil, y el medio a través del cual se da el paso de uno a otro, el contrato social, mismo que es un principio de legitimación del Estado.

El contrato social sigue vigente en nuestros días, como un principio de delegación de representatividad a los gobernantes, elegidos democráticamente para velar por los intereses de la sociedad (el *yo común* de Rousseau), a través de la impartición de justicia. En el contrato el poder se redistribuye y no es el soberano el que se rige solo por la supuesta voluntad de un Dios sino que lo hace por la voluntad de la mayoría (Locke) y como un principio de la democracia moderna es a esa mayoría a la que se le debe rendir cuentas.

Rousseau atribuye el compromiso del gobernante de resolver las demandas y las necesidades de la sociedad que eligió al gobernante, quien selecciona un *cuerpo intermedio* encargado de la administración de los recursos y la resolución de los problemas. A este cuerpo intermedio que hoy se conoce como administración pública, en muchas ocasiones se le atribuye la crisis de legitimidad que enfrentan muchos jefes de estado, sin importar cuan democrático haya sido el proceso de llegada o cuan legal y documentada se haya librado la batalla por los votos. En otras palabras, si la administración pública no cumple, el pacto o contrato con la sociedad se rompe y la legitimidad se reduce junto con la participación de los sectores.

De ahí que en una nueva visión de la administración pública es impostergable emprender una amplia reforma de las estructuras públicas que establezcan claramente la función social y la responsabilidad civil, política y económica de los servidores públicos frente a la demanda ciudadana.

3.2 Diferencia entre "ambiente" y "clima" de gobernabilidad

3.2.1 El Ambiente de gobernabilidad

Es un conjunto de elementos que rodean la acción de formular las políticas públicas y que es el escenario general en donde se desempeñan los actores que integran el octágono de las políticas públicas.

El ambiente de gobernabilidad se identificó a través de algunos elementos externos, como son:

- Apoyo Político
- Formulación de Políticas
- Organización de Programas
- Recursos
- Investigación
- Marco Jurídico
- Componentes del Programa

Se puede mejorar el ambiente de gobernabilidad a partir de analizar, trabajar e impactar positivamente en los siete elementos antes descritos, de la siguiente manera:

- Mejorando el proceso de formulación de políticas públicas
- Aumentando el presupuesto asignado y las actividades de investigación
- Mejorando la organización de los programas
- Adecuando el marco jurídico
- Aumentando el apoyo político

3.2.2 El Clima de gobernabilidad

Por su parte, el clima de gobernabilidad es un constructo de códigos explícitos e implícitos que determinan la percepción que tienen los "actores" de ellos y de sus acciones u omisiones. Ese "constructo de códigos" se genera a través de la interacción o interrelación entre los actores, sus relaciones y las comunicaciones, que entablan.

El clima de gobernabilidad se integra tanto por las señales de carácter político como por la manera en la que se perciben esas señales, tales como:

- Declaraciones
- Cumplimiento de Acuerdos
- Expresiones
- Coordinación

3.2.3 Cómo construimos Climas favorables

A partir de generar interacción eficiente, relaciones y diálogo basados en la ética y declaraciones objetivas, entre los actores. A su vez, por medio de declaraciones basadas en hechos, esforzándose en el cumplimiento de acuerdos, así como cuidando las expresiones y su objetividad. También creando y mejorando los espacios de coordinación.

3.3 El Buen Gobierno, la Buena Administración y la Transparencia

La *governabilidad* se compone de tres elementos importantes: la eficacia y la legitimidad, mismos que se engloban en los conceptos de *Buen Gobierno* y *Calidad del Régimen*. En términos prácticos se puede entender

la gobernabilidad como el ejercicio de las facultades económicas, políticas sociales y administrativas para la gestión eficiente de los asuntos de un país (*Buen Gobierno*), legitimado con la participación de los diferentes actores que impulsen el desarrollo integral, sustentable, equitativo, ético, democrático y solidario (*Calidad del Régimen*).

En esta sección se abordará el término *Buen Gobierno* y su relación con la buena administración y la transparencia. En los años recientes ha prevalecido el punto de vista *sistémico* (derivado de la *teoría de sistemas*) y que está enfocado a la relación demanda-respuesta (*input-output*) entre las instituciones políticas y la sociedad en su conjunto, de ahí que una de las principales características sea la eficiencia. Y precisamente *buen gobierno* se aplica bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa en la aplicación de las políticas públicas.

Luciano Tomassini nos recuerda que, en inglés, se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar, pero acota que en el ámbito latinoamericano, el concepto se ha ampliado, pues se refiere no sólo al gobierno sino, además, a todas las condiciones para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. La gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental (autoridades políticas y burocráticas) para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados, así como los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional. Atendiendo a esta definición, la eficacia gubernamental es la esencia de la gobernabilidad.

Se considera que la eficacia gubernamental debe contemplar lo siguiente:

1. Responder a las demandas y aspectos cruciales de la comunidad
2. Interacción entre gobernantes y gobernados
3. Interacción entre capacidades de gobierno y demandas políticas

4. La eficiencia del gobierno, productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución

	Característica fundamental	Criterios	Niveles de actuación
B u e n G o b i e r n o	Gestión administrativa eficiente	1. Eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional. 2. Desempeño institucional, particularmente económico, en relación con la inserción nacional en el mercado global. 3. Responde a la lógica técnico-económica planetaria (enfoque tecnocrático) y fundamentos del consenso de Washington. 4. El flujo de las decisiones va de arriba hacia abajo.	La gobernabilidad de una sociedad en el plano nacional depende de la medida en que es gobernada eficazmente a niveles subnacionales, regionales, locales, funcionales e industriales. ⁴²

3.3.1 Agenda Presidencial de Buen Gobierno

Un ejemplo de estrategias de *Buen Gobierno* se refleja en las seis estrategias de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, de la presente administración:⁴³

- 1 **Gobierno que cueste menos.**- Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.
- 2 **Gobierno de calidad.**- Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
- 3 **Gobierno profesional.**- Atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público.

⁴² Pasquino, Gianfranco. *Gobernabilidad*. Diccionario de Política. México. S. XXI. T. I p. 708.

⁴³ *Innova Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública. Innovación y calidad en el gobierno del siglo XXI.* <<http://ifilglobalforum.org/index.php?idseccion=13>> 10 nov. 2003.

- 4 **Gobierno digital.**- Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
- 5 **Gobierno con mejora regulatoria.**- Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
- 6 **Gobierno honesto y transparente.**- Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. Esto se pretende alcanzar, entre otras medidas, por medio de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo difícil de estas estrategias es su implementación, sobre todo cuando todavía hay lastres en la función pública. "La eficacia de la Administración Pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos, la experiencia repite la lección de que es imposible efectuar reformas económicas sin basarlas en prácticas adecuadas de gobierno".⁴⁴ Pero también la eficiencia y la eficacia de la actividad burocrática dependen de las normas y estructuras existentes en el andamiaje institucional. Esto quiere decir que una buena administración requiere de reformas jurídicas y en ocasiones, estructurales para que la búsqueda de la eficiencia en la administración pública pueda fluir adecuadamente. Así, con un marco adecuado, los servidores públicos podrán desarrollar su encomienda de manera innovadora en aras del equilibrio, equidad, justicia y bienestar social. Y que a partir de la participación social en el diseño e implementación de las políticas públicas contribuyan no sólo a una buena administración, sino al fortalecimiento de la gobernabilidad en la constitución de un nuevo modelo de gobierno.

No padeceremos el futuro, le daremos forma, no nos limitaremos a crecer, vamos a dirigir nuestros crecimientos, no experimentaremos el cambio en

⁴⁴ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México. FCE. Tomo I. 1973, p 33.

actitud pasiva lo provocaremos, pero para configurar nuestro futuro, necesitamos una nueva visión del Gobierno.⁴⁵

Por ello es necesario plantear nuevos paradigmas cuyos derroteros nos indiquen la mejor forma de armonizar sociedad y Estado, donde la ética alimente a ambos polos y garantice la prevalencia del respeto, la confianza y la legitimidad.

Con una lógica de pragmatismo organizacional David Osborne define cinco estrategias que se requieren para lograr mejorar la administración pública, señalando al liderazgo, el mérito, la visión de cliente, la flexibilidad y la cultura organizacional como elementos indispensables para el desarrollo de mejores condiciones en la misma.

La primera estrategia requiere que los líderes aclaren los propósitos centrales de cada organización pública, se deshagan de actividades que ya no sirven a esos propósitos y se reorganice para asegurar que cada parte de la organización tenga libertad para perseguir su parte del propósito central.

El mérito es conforme a la cual los líderes deben crear consecuencias por el desempeño: recompensas y sanciones basadas en el grado en el que las organizaciones alcancen los resultados deseados.

En tercer lugar, se tiene la "visión del cliente" con la que se trata de otorgar poder a los clientes en su relación con las dependencias de gobierno. *Cliente* se refiere a los principales beneficiarios a los que se dirige el trabajo de una dependencia. En el caso de las escuelas públicas, serían los alumnos y sus padres; en el de los hospitales, los pacientes; en las delegaciones de policía, la comunidad en general.

⁴⁵ Osborne, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de Gobierno*. Ed. Gemika. México, 1994.

La flexibilidad, si se quiere que las organizaciones públicas mejoren e innoven, no se puede mantenerlas en una camisa de fuerza de normas y reglamentos.

La última es la "estrategia de la cultura", mediante la cual los líderes cambian los hábitos, el corazón y la mentalidad de sus empleados. Significa crear una ética de la calidad.⁴⁶

De lo anterior se desprende que una buena administración pública busca un modelo eficientista cuantificable, orientado a resultados y en un entorno de hacer más con menos, para lo que se plantean los siguientes objetivos a alcanzar:

- Compromiso multilateral sostenido en la confianza del cuerpo de funcionarios
- Toma de decisiones compartida
- Administración por proyectos orientada a resultados
- Formación de liderazgos facultativos para la toma de decisiones
- Visión del público como cliente
- Menor rigidez y mayor continuidad en la acción pública
- Esquema de rendición de cuentas

Como se ha visto, para alcanzar la eficiencia y, con ello, un *Buen Gobierno*, los sistemas de administración pública deben rediseñarse y adecuarse a las exigencias de los nuevos tiempos. La apertura democrática y la participación ciudadana en los asuntos públicos demandan mayor calidad y claridad en la administración de los recursos y una distribución equitativa de bienes y servicios. Es a través de la transparencia que se puede evaluar la eficacia de una administración, a la vez de vigilar el buen uso de los recursos. Tan es así, que la

⁴⁶ Ídem. PP. 51-53.

transparencia se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas. Un gobierno transparente es aquél que rinde cuentas a la población que, junto con mecanismos adecuados y amparados por la ley, tiene la posibilidad de "controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes".⁴⁷

Un *Buen Gobierno* entonces, cuenta con una buena administración, que se distingue por su honestidad que es un aspecto fundamental para incrementar la eficiencia y eficacia de un gobierno. Se observa que actualmente se ha trabajado en la innovación de proyectos, la profesionalización de los servicios y la gestión transparente y abierta. Así, con la creación del Premio Nacional de Calidad, las acciones permanentes de mejora y certificación bajo ISO 9000, una Ley de Servicio Público de Carrera y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En México hoy se tiene una mejor administración pública.

Se debe mencionar que adicionalmente a los efectos positivos de ambas leyes en el terreno de la gestión pública. Éstas forman parte integral de la vida democrática del país y aportarán, no sólo al desarrollo de mejores políticas de gobierno sino también a la construcción obligada de más equitativas políticas de Estado. Se busca más gobernabilidad con menos medios, poniendo mayor atención a la calidad.

De acuerdo con los cambios organizacionales, según los avances técnico-científicos, se espera que la tecnología de la información transforme al sector público. Ahora la visión de los administradores es la de enfocarse en el control y satisfacción del público (o cliente). Y un gobierno

⁴⁷ Ugalde, Op. Cit. P. 8.

electrónico o digital sirve para hacer más transparente su gestión y con ello superar déficit de la capacidad del Estado en la satisfacción de los ciudadano, quienes al contar con mayor información pueden llegar a tener mayor interacción en la toma de decisiones. Es importante subrayar que el gobierno electrónico funciona sí y sólo si la administración pública está orientada al ciudadano. Las tecnologías de la información y comunicación no mejoran si no hay voluntad del sector público. La innovación, ya sea en un gobierno digital o cualquier otro, no es un fin, es un medio. El fin es crear una sociedad justa y mejorar el papel del estado como el garante de la sociedad.

3.4 La Calidad del Régimen y la participación social

Además de eficiencia hay otros valores como equidad y justicia y democracia, que es el segundo elemento constitutivo de la gobernabilidad, se refiere a la calidad del régimen o el papel democrático que juega el gobierno en los asuntos públicos y que se basa en una cultura de la corresponsabilidad. Se sustenta en la participación social, en la resolución de conflictos, privilegiando el diálogo.

Para su consolidación, la democracia exige una nueva forma de gobernar, que responda a los cambios en los fundamentos del ejercicio del poder. A esto se ha denominado Gobernabilidad Democrática. Ésta obliga a superar las diferencias respecto a la manera de resolver los grandes problemas nacionales a través de acuerdos transparentes y duraderos. Además, exige privilegiar el diálogo como un método para dirimir conflictos entre los actores políticos, económicos y sociales del país, sin negociar la ley.⁴⁸

La *Calidad del Régimen* es el elemento que más tiene que ver con la legitimidad entendida como la "capacidad gubernamental para que su desempeño despierte respaldo social y tendencias hacia consensos

⁴⁸ Resumen ejecutivo del Tercer Informe de Gobierno. Op. Cit. P. 43.

fundamentales entre actores e instituciones del mercado, del Estado y de la sociedad".⁴⁹

La calidad del régimen también es citada por algunos autores como *governabilidad democrática* y, el PNUD lo define como "un conjunto de atributos o cualidades que se deben dar en el gobierno y en la comunidad con el fin de que esta relación compleja entre ambos términos se establezcan condiciones de (governabilidad) que permitan el logro de mejor calidad de vida".⁵⁰

C a l i d a d R é g i m e n	Característica fundamental	Criterios	Niveles de actuación
	Gobernabilidad democrática	<ol style="list-style-type: none"> 1. Papel democrático o democratizador que juega el gobierno en los asuntos públicos. 2. Participación cívica. 3. Construcción de ciudadanía desde los diversos ámbitos. 4. Formas deliberativas propias de un nuevo debate democrático. 5. Eficiencia decisional 6. Legitimidad 	En lo subnacional, es importante el desarrollo de una cultura de gobernabilidad que parta desde la localidad, que reconozca y respete la multiculturalidad de las sociedades y que no se resuma en estrategias de "desarrollo local para la localidad" sino que piense en lo local como célula básica de la proyección global.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

La calidad del régimen se puede medir de acuerdo al grado de democracia desarrollado y uno de los aspectos que nos interesa resaltar es que la democracia se debe caracterizar por la transparencia. Luego entonces, la transparencia es uno de los indicadores de la calidad de un régimen.

⁴⁹ [Jem. P. 93.

⁵⁰ "Jornadas de la Gobernabilidad". PNUD. <<http://www.un.org.ar/governabilidad>> 1996.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

La ciudadanía tiene capacidad de participar en distintos niveles del diseño e implementación de las políticas públicas y esto se establece en el marco jurídico, a través de sus derechos y deberes civiles, políticos y sociales, así como en la práctica misma. En esta etapa de consolidación democrática en México, se debe reconocer que la cultura ciudadana ha estado permeada por un sistema que por siete décadas promovía el corporativismo y el clientelismo, formas antidemocráticas de ejercer el poder. Sin embargo, desde que la división del trabajo descrito por Adam Smith que ha perdido validez a partir de las nuevas formas organizacionales de la revolución informática, los sindicatos han perdido presencia en la toma de decisiones y la sociedad civil adquiere otras formas de participación.

La transparencia le resta posibilidades de desarrollo a la corrupción que, para combatirlo es indispensable la participación de la sociedad en su conjunto. No es tarea única del ejecutivo que, por sí solo no podrá abatirlo jamás. Tampoco lo es solamente de los partidos, ni de los poderes legislativo y judicial. Una ley por sí misma, sin ponerla en práctica, sin una cultura para su uso, está destinada al fracaso. Es necesario crear un ambiente ético por medio de la educación y por supuesto, la participación social para darle vida.

Los gobiernos y los ciudadanos particulares no deberían responder con tolerancia. En lugar de eso, deben actuar vigorosamente para fortalecer sus sistemas nacionales de integridad. La respuesta de las políticas para combatir la corrupción tiene varios elementos comunes a todas las sociedades: la reforma de los programas esenciales; cambios en la estructura del gobierno y en sus métodos de garantizar la rendición de cuentas; cambios en las actitudes morales y éticas; y, tal vez lo que es más importante, el compromiso y apoyo del gobierno, del sector empresarial privado, y de la sociedad civil.⁵¹

⁵¹ Transparencia Internacional. *El Libro de Consulta 2000 de TI*; p. 17.
<<http://www.transparencia.org/ti/ac/biblioteca/consultas/index.html>> 26 oct. 2003.

3.5 Gobernabilidad y diálogo técnico y político

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días vivimos la tercera revolución científico-tecnológica, de las tecnologías de la información y las comunicaciones que se le conoce mejor como la *revolución informática* y se fundamenta en una base científica que a su vez es ordenadora de una nueva correlación mundial de fuerzas. La nueva tecnología de la información provoca la búsqueda de nuevas formas de organización.

La revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando sus instituciones y a todos los sectores de la economía.⁵²

Se ha visto que el capitalismo moderno aparece como la forma de organización más adecuada para un sistema social que valora, sobre todo, la eficacia y el eficientismo. Sin embargo, de acuerdo con Habermas la sociedad no se constituye sólo a partir de los efectos del mercado y de los imperativos científico-técnicos, sino que intervienen también normas y tradiciones socio-culturales de lo que él denomina la acción *comunicativamente* orientada al entendimiento. Se destaca este aspecto porque sólo con una sociedad que pueda alcanzar niveles de entendimiento, se puede hablar de gobernabilidad en la misma. Y he aquí que la concepción weberiana sufre un cambio: el progreso científico-técnico y el sistema del Estado técnico-burocrático podrán desarrollarse sólo a través de los diálogos técnico y político.

Como se ha visto, *Buen Gobierno y Calidad del Régimen* son componentes de la gobernabilidad. Ambos se desarrollan simultáneamente en nuestras sociedades y se sobreponen. Pero no basta

⁵² Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Presidencia de la República. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. México, 2003. <agendabucgobierno@presidencia.gob.mx> P. 24.

una racionalidad técnica eficiente y un sistema en equilibrio de poderes. Es necesario un tercer elemento que integra a ambas y que sólo lo da la capacidad de entendimiento y de comprensión, el diálogo técnico y político. Y es que sólo las administraciones públicas que garanticen el proceso de comunicación técnica y política que sea efectiva entre los distintos sectores de la sociedad, como un acto de democracia, pueden legitimarse ante los ciudadanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gobernabilidad

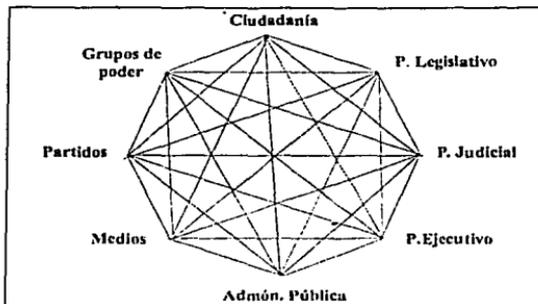


En términos de gobernabilidad, el diálogo en políticas públicas juega un papel fundamental, si bien es cierto que el simple diálogo político y el intercambio de información técnica, no generan por sí solos gobernabilidad, y es necesario cubrir todos los aspectos que comprende el *Buen Gobierno*, por un lado, y la *Gobernabilidad Democrática* por el otro; también es cierto que si se descuida el diálogo entre los diferentes actores que comprenden el Octágono de las Políticas Públicas, se puede fracasar en la conducción de los asuntos que integran la agenda pública.

Los actores responsables de generar climas adecuados de coordinación y diálogo, no son exclusivamente del sector público. La gobernabilidad no es problemática exclusiva del gobierno. Con la recomposición de las relaciones estado-sociedad, el rol protagónico de las organizaciones no gubernamentales y la inclusión de actores diferentes del gobierno (grupos de poder económico y político) en la confección de las políticas públicas, es cada vez más necesario contar con técnicas, planes y estrategias específicas para expandir el diálogo técnico y político y fortalecer la coordinación entre organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales. La gobernabilidad es una corresponsabilidad del conjunto del sistema político y sus diferentes actores, dentro del *octágono de las políticas públicas*.

3.5.1 El Octágono de las Políticas Públicas

En términos de gobernabilidad, expandir el diálogo entre organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales, resulta indispensable. El *octágono de las políticas públicas* —como ya se mencionó— se integra por los siguientes actores: Poder Ejecutivo, Ciudadanía, Administración Pública, Poder Judicial, Poder Legislativo, Medios de Comunicación, Partidos Políticos y Grupos de Poder y Presión (Empresas y Empresarios, Iglesia, Universidades y Centros de Investigación, etc.).



En la medida en la que estos ocho grandes grupos de actores, se comunican, dialogan, se coordinan, etc., en esa medida son menor o mayormente exitosas las acciones que permiten generar gobernabilidad o ingobernabilidad.

A nuestro juicio, el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en *una serie de acuerdos básicos* entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un "paradigma de gobernabilidad". La conformación de este paradigma, por cierto, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos de diversa naturaleza, pero lo que importa destacar es que los conflictos y diferencias políticas tienen un carácter más acotado, en la medida que ocurren en el marco de acuerdos básicos.⁵³

Los actores del *octágono de las políticas públicas* deberán comprometerse de manera conjunta para mantener un nivel aceptable de gobernabilidad. Y para integrar una agenda de gobernabilidad deberá considerar, entre otras cosas:

i. Efectuar un análisis de la convivencia nacional entre actores del octágono (diferentes del gobierno)

- a. Conflicto político-ideológico (partidos políticos)
- Capacidad de diseñar políticas de Estado
 - Definición de proyecto nacional
 - Equipo entre mayoría en las decisiones y cooperación de la minoría

ii. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

- Autonomía entre ellos
- Independencia del Poder Judicial para la ley y su aplicación sin concesiones

⁵³ Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No 6. México. 1997. P. 56.

- Acuerdo y diálogo en el Poder Legislativo
- Legitimidad del Poder Ejecutivo
- Adecuada y democrática representación en el Congreso
- El Congreso consultando a la sociedad que lo eligió
- El gobierno administrativo tendiendo puentes de comunicación entre él y la sociedad civil

iii. La modernización del Estado para la gobernabilidad democrática

- Redefinir la frontera entre lo público y lo privado mediante el diálogo y coordinación
- La capacidad para cumplir demandas de la sociedad
- Mejora en los procesos de evaluación
- Adecuadas políticas de la regulación – desregulación
- Orientación al modelo de gestión pública
- Ética y equidad en la administración pública
- Transparencia y rendición de cuentas en la sociedad
- Equilibrio entre eficacia y equidad entre técnicos eficientistas y gente *bien intencionada*
- Descentralización justa y con apoyo técnico

iv. Las condiciones económico – sociales para la gobernabilidad

- Crecimiento económico con distribución equitativa y sostenibilidad medio ambiental, desarrollo humano real y sustentable
- Erradicación de la indigencia
- Reducción de la pobreza

Esta agenda debe manifestarse en acuerdos que a su vez han de traducirse en políticas públicas que respondan a los criterios generales de eficacia/eficiencia ante las demandas. Por supuesto, esto implica

conflictos o diferencias entre grupos, así como la necesidad de cierto grado de tolerancia. Pero el reto principal es que a través del entendimiento, los acuerdos más generales se traduzcan en líneas fundamentales de acción de gobierno.

3.6 Los organismos internacionales, el acceso a la información pública y la gobernabilidad

La gobernabilidad de un país se ve fortalecida en la medida en que los ciudadanos participan de mejor manera en sus procesos democráticos y toma de decisiones. Y para ello es menester que los ciudadanos estén bien informados. En términos de colaboración con el gobierno y de eficacia de las políticas públicas habrá un mayor rendimiento en la medida en que haya mayor acceso a la información. Para lograr dicho acceso es necesario implantar la *cultura de la apertura* en contra de la *cultura del secreto* que prevalece en los funcionarios públicos que no se sienten obligados a dar la información que administran y que por regla general es pública. Lentamente, pero estas resistencias han ido cambiando a nivel mundial.

"Hoy más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública".⁵⁴ En la Constitución política de Suecia el acceso a la información es un derecho humano fundamental. La legislación de Nueva Zelanda permite el acceso público a la información y no solo a los documentos, como en el caso de México con la recientemente aprobada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁵⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. "Cultura de la transparencia". <<http://www.ifai.org.mx/nivel2/cultura.html>>

A pesar de la limitante mencionada en el caso de México, es importante destacar que se trata de un hito en la historia del país, ya que emprende un proceso de cambio en la relación de las autoridades gubernamentales y los ciudadanos "y desde luego una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad".⁵⁵

Los puntos clave en las leyes de libertad de información son que éstas:

- confieren derechos legales a los ciudadanos que pueden hacerse cumplir
- buscan cambiar la cultura del secreto dentro del servicio público
- permiten el acceso a los registros públicos no sólo a la información
- definen casos de excepción
- definen derechos de apelación⁵⁶

De acuerdo con Transparencia Internacional ha habido diversas organizaciones internacionales que han coadyuvado a fortalecer una cultura de la apertura y con ello, a combatir la corrupción a nivel mundial. Así como a nivel nacional el gobierno por sí solo no tiene la capacidad de abatir la corrupción, un país aislado tampoco puede hacerlo. Requiere de la coordinación de esfuerzos a nivel internacional. Se requiere la asistencia mutua y apoyo al combate al lavado de dinero por mencionar un aspecto de corrupción a nivel internacional. Entendido esto, desde el establecimiento de la Iniciativa de la Fuerza de Prueba para la Acción Financiera del G7 en 1989, al menos unos cuarenta países han implementado legislaciones y otros acuerdos administrativos para rastrear

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Transparencia Internacional. Ob. Cit. P. 3.

el flujo de fondos que tienen su origen en el tráfico de drogas otras actividades criminales.

La Organización de las Naciones Unidas promovió la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilegal de Narcóticos y Substancias Psicotrópicas de 1989 en donde se incluyeron acciones multinacionales de combate a la corrupción. Posteriormente, se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción, en 1996, promovido por la Organización de Estados Americanos.

La OCDE, preocupada por el soborno trasnacional, que afecta los negocios de sus países miembros, estableció el Convenio de la OCDE contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en las Transacciones Internacionales de Negocios, en 1997.

En el ámbito policiaco, la INTERPOL ha jugado un papel de suma importancia ya que "es en primer lugar y sobre todo una red de comunicación que les permite a las fuerzas policíacas nacionales contactarse unas a otras rápidamente, intercambiar información, y notificarse unas a otras acerca de personas buscadas".⁵⁷

Además, existe una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil y redes conformadas para combatir la corrupción y dar seguimiento a las políticas de transparencia en cada país y a nivel internacional. Como se puede observar, cada día hay mayor conciencia del fenómeno de la corrupción y la importancia de organizarse para hacer transparente la gestión de los gobierno y, a través de acuerdos, mecanismos, convenciones, etc. se configura un movimiento globalizado en pro de la transparencia.

⁵⁷ Transparencia Internacional. Ob. Cit., P. 244.

Capítulo IV

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Descripción del Marco Jurídico Relacionado a la Rendición de Cuentas y al Acceso a la Información Pública.

El 30 de abril del 2002 el Congreso aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que fue publicada el 11 de junio de 2002. Dicha ley surge ante la inminente necesidad de hacer corresponsable a todos los sectores que conforman al país; Sector Empresarial, Sector Público y Sociedad Civil a fin de abatir la corrupción mediante la obtención de información, hay estudios internacionales que confirman que una sociedad informada, es una sociedad menos corrupta; pero ante todo la información se constituye como un punto primordial entre la relación de gobierno y ciudadanos.

El texto de la Ley retomó tres propuestas:

- La iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental presentada por el Ejecutivo Federal el 30 de noviembre del 2001
- La iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información (efectuado por el Grupo Oaxaca), presentada por un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el 6 de diciembre del 2001
- La iniciativa de Ley de Acceso a la Información en relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la

Unión, presentada al Congreso en julio del 2001 por el diputado Luis Miguel Barbosa, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El diseño de la Ley implicó revisar la experiencia internacional en materia de acceso a la información, reconocer el contexto en que habrá de aplicarse y recoger las recomendaciones hechas durante una consulta pública, lo cual condujo a la instauración de una nueva cultura en el manejo de la información pública.

La normatividad que rige en materia de rendición de cuentas y al acceso a la información pública, proviene, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que en su Artículo 8º consagra el derecho de petición, aduciendo que los funcionarios y empleados públicos informarán lo solicitado por los ciudadanos, siempre y cuando esta petición sea formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

También existe su referencia en la **Ley de Planeación**, que según el artículo primero su objeto es establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- III. La bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

- IV. Las bases para remover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan.

Por otra parte, el **Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)** es el documento que obliga al titular del ejecutivo a elaborar el Sistema Nacional de Planeación Participativa con el involucramiento de la población, previa consulta de opiniones de diversos grupos sociales, al cual se sujetan obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal.

En él se definen las políticas públicas como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales, la comunidad organizada como Gobierno decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

Dentro del mismo documento⁵⁸, se refiere a la construcción del nuevo sistema democrático, donde el gobierno *“está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno”*, temas medulares para este análisis y que se ahondará posteriormente.

Además de lo anterior, y como parte fundamental de estudio, el Plan Nacional de Desarrollo contiene cinco normas básicas de acción gubernamental:

1. Gobernabilidad democrática
2. Federalismo

⁵⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Ob. Cit. Cap. 3.5 La transición política.

- 3 Apego a la legalidad
- 4 Rendición de cuentas
- 5 Transparencia

Mismas, que se harán cargo de guiar los programas y acciones de la Administración Pública Federal.⁵⁹

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 nos remite directamente a la prevención de la corrupción y a la necesidad de castigar a los responsables de la misma.

Es la manifestación clara de nuestro invariable compromiso de prevenir actos de corrupción a través de un ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos, y de personal debidamente calificado. Pero también subraya nuestra absoluta responsabilidad de castigar las conductas ilícitas antes las cuales tendremos cero tolerancia, pero siempre en el marco jurídico que rige la actuación de la autoridad.

En efecto, una Administración Pública Federal confiable y transparente se construye aplicando la ley y sancionando a los culpables. La ciudadanía puede tener la certeza de que no habrá excepción alguna en la aplicación de la ley. Estamos decididos a construir un mejor gobierno que responda a las necesidades de la sociedad.⁶⁰

Lo anterior, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en torno a la mejora del gobierno, a la profesionalización de los servidores públicos, la honestidad y transparencia de la gestión pública deben de incluir también: la simplificación de normas, procedimientos y estructuras, así como el desarrollo del personal, hasta el castigo sin distinción de las desviaciones y la información clara y oportuna de y para la Nación.

⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Ob. Cit. Cap. 4.3 Los principios que sustentan el Ejecutivo Federal.

⁶⁰ Fox Quesada, Vicente. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006". Mensaje Introductorio.

Asimismo, busca organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población, todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y libertad.

El Programa fija cinco objetivos estratégicos:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública
- Controlar y detectar prácticas de corrupción
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. (Artículo 1º LFTAIPG)

De acuerdo a su artículo 4º los objetivos son los siguientes:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados

- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

El ámbito de la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo** aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Se aplica también a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal en sus actos de autoridad

En esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas.

La **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público
- II. Las obligaciones en el servicio público
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos

El **Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** tiene por objeto reglamentar (como su nombre lo indica) las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades y, en general, cualquier otro órgano que forme parte de la Administración Pública Federal.

Los **Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades en la APF en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental** establecen las reglas que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental, que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

Por su parte, los **Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la APF** establecen los criterios con base en los cuales los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades, clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, la desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales.

4.2 Análisis de Aspectos Relevantes Dentro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental consta de cuatro Títulos, 64 Artículos y 11 Transitorios (Publicada en el D.O.F. el 11 de junio del 2003)

Los principios básicos que contiene la LFTAIPG son los siguientes:

- La información en posesión del Estado es pública
- La información reservada constituye la excepción
- Se protegen los datos personales
- En la interpretación de la Ley se favorece el principio de publicidad de la información
- La entrega de la información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso

Se analizará el contenido de cada uno de los títulos y se hará referencia al reglamento de la Ley y a los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, así como los de clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la APF.⁶¹

⁶¹ El Reglamento de la Ley fue publicado el 11 de junio del 2003 y los lineamientos respectivamente el 12 de junio y 18 de agosto del 2003.

A) Título Primero. Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados

1. Disposiciones generales

En este apartado se da a conocer que la ley es de orden público y por ende es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales. (Arts. 1º y 5º LFTAIPG)

Los sujetos obligados: Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal⁶².

Su finalidad es el garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, órganos constitucionales y cualquier otra entidad federal, y su interpretación favorecerá el principio de publicidad de la información. (Arts. 1º y 6º LFTAIPG)

Sus objetivos son los siguientes (Art. 4º LFTAIPG):

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 la información que generan los sujetos obligados

⁶² Según el artículo 61 de la LFTAIPG, el Poder Legislativo Federal a través de la Cámara de Senadores, la de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y la Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencia, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley.

Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados

Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados

Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Como toda ley, define los conceptos principales de su ámbito de aplicación en el artículo tercero.

La ley afirma que toda la información en manos de cualquiera de los Poderes de la Unión es pública con excepción de la información reservada o confidencial. (Arts. 1º y 7º LFTAIPG).

Existe información con carácter público, que cada sujeto obligado tendrá que difundir o comunicar a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica lo relativo a: Su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, domicilio de la Unidad de Enlace, Metas y Objetivos de las unidades administrativas, los servicios que se ofrecen, la información sobre el presupuesto, los resultados de las auditorías, el diseño, ejecución y montos de los programas de subsidio, las concesiones, permisos o autorizaciones, las contrataciones, el marco normativo, los informes, los mecanismos de participación ciudadana, entre otras especificaciones. (Arts. 7º y 8º de la LFTAIPG)

La obligación va más allá de la publicación de la información, también deben los servidores públicos de apoyar a la ciudadanía a fin de entender los procesos de consulta.

A fin de que los ciudadanos entiendan y participen de manera más cercana en la creación de leyes, los sujetos obligados deben de publicar los anteproyectos de éstas, antes de entrar en vigor. (Art. 10º LFTAIPG)

La obligación alcanza inclusive a los partidos políticos por medio del IFE, con el fin de que rindan informes sobre las auditorías⁶³ y verificaciones que les correspondan, ya que para crear una verdadera cultura de rendición de cuentas, toda la información relativa a recursos públicos que se entreguen a personas físicas o morales deben de darse a conocer. (Art. 12 LFTAIPG)

Con respecto a las excepciones previstas al principio de publicidad, este capítulo contiene lo que se entiende por información reservada y confidencial, y en este tenor se hará una por la importancia que contienen:

2. Información Confidencial y Reservada

Existe esta clasificación de reservada y confidencial por que su difusión es una excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información, por que la difusión de la misma podría causar un daño en caso de ser mal utilizadas. (Art. 27 del Reglamento).

⁶³ Con relación a las auditorías, es obligación del Órgano Interno de Control de cada dependencia, el publicar el número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo, el número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión, y el total de las aclaraciones efectuadas por la dependencia o entidad. (Artículo 17 del Reglamento).

Los responsables de la clasificación, desclasificación y generación de versiones públicas de la información son los titulares de las Unidades Administrativas; estas unidades deberán llevar un registro de los servidores públicos que por sus atribuciones tengan acceso a la información reservada o confidencial, mismos que deberán conocer las responsabilidades del manejo de ésta. (Arts. 1 y 10 de los lineamientos de clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la APF).

La clasificación puede referirse a un expediente o a un documento, la información se clasifica en el momento en que se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o se reciba una solicitud de acceso a la información en el caso de los documentos que no se hubieran clasificado previamente (Reglamento de la ley art. 26)

La ley, el reglamento y sus lineamientos, definen qué se entiende por información confidencial y reservada.

Información reservada: Es aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG, y que podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de 12 años.

El período de reserva puede ampliarse tramitando una solicitud ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, tres meses antes de que concluya el mismo. (Art 35 del reglamento y 17 de los lineamientos).

Esta información puede ser desclasificada cuando se extingan las causas que le dieron origen a su clasificación o haya transcurrido el período de reserva. (Art. 3 LFTAIPG)

Los supuestos en que se motiva la información reservada es la siguiente: compromete la seguridad nacional, pública o defensa nacional,

menoscaba la conducción de negociaciones o de las relaciones internacionales, daña la estabilidad financiera, económica o monetaria, pone en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona, causa perjuicio a las actividades de: verificación del cumplimiento de la ley, persecución o prevención de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, la que es considerada como reservada. (Arts. 13 y 14 LFTAIPG, y 18,19, 20, 21, 22, 23, 24 de los lineamientos).

No será suficiente que el contenido de la información referida, esté directamente relacionado con las materias que se protegen, también deberá considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados en la Ley (Art. 8 de los lineamientos).

Información Confidencial: Se considera a la entregada con tal carácter por los particulares a las Unidades Administrativas, así como los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. Será información confidencial la relativa a: origen étnico o racial, características físicas, características morales, características emocionales, vida afectiva, vida familiar, domicilio particular, número telefónico particular, patrimonio, ideología, opinión política, creencia o convicción religiosa, creencia o convicción filosófica, estado de salud física, estado de salud mental, preferencia sexual y otras análogas. (Art. 16 de la LFTAIPG, 30 de lineamientos). El Reglamento establece que los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría la difusión de los documentos, según lo establecido por la ley. (Art. 27 del Reglamento).

También se considera como confidencial a los datos personales referidos a una persona que ha fallecido; sólo tienen derecho a su acceso o corrección el cónyuge supérstite y/o los parientes en línea recta

ascendente y descendente sin limitación de grado. (Arts. 30 y 35 de los lineamientos).

Esta información no está sujeta a plazos de vencimiento, tendrá este carácter de manera definida, salvo que exista consentimiento expreso de titular de la información. (Art. 37 del Reglamento).

Los particulares que entreguen esta información, deben de señalar los documentos o secciones que la contengan y el fundamento para darle ese carácter; también los particulares pueden entregar a las dependencias con carácter de confidencial aquella información de que sean titulares y que tenga relación con el patrimonio de una persona moral, la que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo. (Art. 36 de los lineamientos).

Es importante señalar que la ley hace mención de que hay información confidencial que tiene carácter de reservada, que es aquélla que se adecua a los supuestos de los artículos 13 y 14 de la LFTAPIG.

Cuando exista una solicitud de información que se niega por ser confidencial o reservada los titulares de las Unidades Administrativas tendrán la obligación de fundamentar y motivar las causas por las cuales se niega la información. (Arts. 45 de la Ley, 70-IV del Reglamento y 6 de los lineamientos)

Entiéndase por motivar el dar razón motivo o circunstancia especial que llevó a concluir el caso particular en el supuesto que preveé la norma legal invocada. Por fundamentar: es señalar el artículo, fracción, inciso y párrafo que le otorga ese carácter.

En cada dependencia, existe la Unidad de Enlace quien es la encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley y de vincular las solicitudes con las

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Unidades Administrativas, y es la directamente responsable de poner a disposición al público la información que ya tiene carácter de público y que se encuentra designada en el referido artículo 7 de la Ley, misma que está regida por un Comité de Información⁶⁴, cuyas facultades son las de confirmar, modificar o revocar las clasificaciones de la información hecha por los titulares de las Unidades Administrativas, así como el de clasificar y conservar los documentos administrativos y organizar los archivos de acuerdo con los lineamientos que expida el IFAI y el Archivo General de la Nación. (Art. 29 de la LFTAIPG)⁶⁵

Excepciones importantes a la ley respecto de la clasificación de la información en la Presidencia de la República es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Cuando exista duda acerca de la negativa de una solicitud con respecto a la clasificación elaborada por las unidades administrativas, la Ley le da al IFAI atribuciones para revisar que la clasificación de la información se apege de manera estricta a los supuestos normativos. (Art. 30 del Reglamento)

Los expedientes y documentos clasificados como reservados deberán llevar una leyenda que indique este carácter. De los documentos que

⁶⁴ El Comité de Información está integrado por el Titular de la Unidad de Enlace, el Titular del Órgano Interno de Control y por un servidor público designado.

⁶⁵ Una de las facultades más importantes del Comité de Información es el que puede especificar criterios, siempre y cuando se justifique y no se contravengan los lineamientos de clasificación, que por la naturaleza o especialidad de la información o de la Unidad Administrativa (segundo de los lineamientos, 28 de Reglamento y 29 de la LFTAIPG)

tienen partes reservadas debe de hacerse una versión pública, en caso de recibir una solicitud respecto de los mismos, donde se omitan las últimas, de esta petición a la Unidad Administrativa se hará cargo el Comité de Información por así corresponder a sus atribuciones (Arts. 30 del Reglamento y 7 de los lineamientos).

Se debe de elaborar semestralmente y por rubros un índice de los expedientes clasificados como reservados, el cual deberá indicar la Unidad Administrativa que generó la información, la fecha de clasificación, su fundamento el plazo de reserva y las partes que se reservan, el índice por ningún motivo será considerado como información reservada. (Arts. 17 y 32 de la LFTAIPG y 31 del Reglamento)

Los titulares de las Unidades Administrativas deben elaborar formatos para clasificar los documentos o expedientes como confidenciales o reservados y los documentos considerados como tales en parte.⁶⁶

La información que tiene carácter de reservada se puede desclasificar: a partir del vencimiento del período de reserva, cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación, cuando así lo determine el Comité, o cuando así lo determine el Instituto. (Arts. 45 de la LFTAIPG y 34 del Reglamento)⁶⁷

A fin de proteger la información confidencial, se elaboraron varios sistemas de protección de datos personales que están en posesión de las dependencias y entidades, que garantizarán la protección de los derechos de los individuos. Los nombres y la utilización de dichos sistemas deberán estar publicados en la página electrónica de las dependencias

⁶⁶ La información que debe e contener este documento es: el nombre de la U.A., la fecha de clasificación el carácter de reservado o confidencial, el fundamento legal, el periodo de reserva y la rúbrica del titular de la U.A. (treinta y nueve de los lineamientos)

⁶⁷ Los sujetos que pueden desclasificar la información son: El titular de la U.A., el Comité de Información o el IFAI, de acuerdo con el décimo cuarto de los lineamientos.

junto con el nombre del responsable de cada uno. (Arts. 47, 48 y 6 Transitorio del Reglamento)

B) Título Segundo.

Acceso a la Información en el Poder del Ejecutivo Federal

Cada dependencia mediante su titular designará la Unidad de Enlace cuyas funciones serán:

- Recabar y difundir la información establecida en el artículo 7 y verificar que se actualicen periódicamente ⁶⁸
- Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información
- Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudiera tener la información que solicitan.
- Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad para entregar la información solicitada.
- Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
- Habilitar a los servidores públicos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información
- Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos

Para dar eficiencia a la búsqueda de información, corresponderá al Archivo General de la Nación, elaborar en coordinación con el IFAI, los

⁶⁸ En el caso de que haya cambios de estructura, de normatividad, el domicilio de la U.E., o de facultades la actualización será dentro de los 10 días después de elaborado éste, en casos normales cada 3 meses. (artículo 10 y 12 del Reglamento).

critérios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos.

1. IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Arts. 33-39 de la LFTAIPG).

Es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, quien es el encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El Instituto está integrado por cinco comisionados, quienes son nombrados por el Ejecutivo Federal⁶⁹, estos comisionados sólo pueden ser removidos de sus funciones cuando trasgredan de forma grave o reiterada las disposiciones establecidas en la Constitución o en la LFTAIPG, cuando por actos u omisiones afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por delito grave que merezca pena corporal. Duran en su encargo siete años sin posibilidad de reelección, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, uno de ellos tendrá la representación del mismo.

Los comisionados deben ser ciudadanos mexicanos, no haber sido condenados por la comisión de delitos dolosos, tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación, haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley y no haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o

⁶⁹ El Senado puede objetar dichos nombramientos según lo señalado por el artículo 34 de la Ley.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Son atribuciones del Instituto: Interpretar el orden administrativo de la LFTAIPG, conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, Vigilar y hacer las recomendaciones para hacer la información pública, orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información, proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de programas de información, elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales, establecer los lineamientos y políticas para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de datos personales, hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control las infracciones dispuestas por la Ley, difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella, entre otras.

El Pleno del Instituto también designará una Unidad de Enlace e integrará su Comité de Información para cumplir con las disposiciones de la Ley, esta Unidad y Comité, no tendrán acceso a la información recibida de las dependencias y entidades para que el Instituto las verifique u ordene en cuanto a su clasificación o desclasificación, así como la contenida en los expedientes de los recursos de revisión.

Una de sus obligaciones más relevantes es el rendir un informe público al Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que rindan las dependencias y entidades.

2. Procedimiento de Acceso a la Información (artículos 40 al 48 de la LFTAIPG)

Cualquier persona puede solicitar el ejercicio de acceso a la información en la página del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), aún cuando el particular las entregue de manera manual, se tiene la obligación de registrarlas en esa herramienta⁷⁰

Cada solicitud deberá contener

- El nombre del solicitante, domicilio u otro medio para recibir notificaciones como correo electrónico
- La descripción clara y precisa de los documentos que solicita
- Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda
- La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información.

Si la descripción de los documentos que solicita es insuficiente para su búsqueda, la Unidad de Enlace tiene 10 días hábiles (siguientes a la presentación de la solicitud), para que corrija los datos o indique otros elementos. Este periodo interrumpirá el plazo de 20 días hábiles que se tienen para otorgarle respuesta al solicitante.

Sólo la Unidad de Enlace tiene facultades para contestar las solicitudes de los particulares, por ser el vínculo entre la dependencia y el solicitante, pues es la responsable de hacer la notificación a que se refiere la Ley.

⁷⁰ Lineamiento Tercero que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de la solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

Las dependencias tienen la obligación de entregar la información que no esté clasificada como reservada o confidencial siempre y cuando se encuentre en sus archivos; dicha obligación se da por cumplida cuando se ponga a disposición del solicitante el sitio donde se encuentren o mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio que la tecnología permita.

Cuando los archivos no se encuentren en la U.A. deberá remitir al comité la solicitud de acceso y el oficio donde manifieste lo anterior.

Si la información ya es pública en medios impresos, formatos electrónicos disponibles en internet o cualquier otro medio, sólo será obligación especificar por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultarse, reproducirse o adquirir dicha información.

El tiempo de respuesta debe de cumplir con el principio de celeridad especificado anteriormente, el cual no podrá ser mayor de veinte días hábiles contados desde la presentación de la solicitud; cuando se recibe ésta, se turnará a la U.A. que tenga o pueda tener la información para que la localice, verifique la clasificación y le comunique a la Unidad de enlace la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible.

Cuando la U.A. identifique que la información solicitada es confidencial o reservada, elaborará un oficio con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, la cual el Comité de Información deberá confirmar o modificar la clasificación y niega el acceso a la información, o en su defecto revoca la clasificación y concede el acceso. El Comité puede tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa.

Este plazo de 20 días hábiles puede ampliarse por otro igual, siempre y cuando existan razones que lo motiven y las mismas sean notificadas al

solicitante. La información solicitada que generen el pago de derechos, deberá entregarse a los 10 días hábiles siguientes al que la unidad de enlace haya notificado su disponibilidad, siempre y cuando el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

Si la autoridad no responde a una solicitud de acceso en el plazo señalado, se entenderá resuelta en sentido positivo y quedará obligada a dar acceso a la información en un período de tiempo no mayor a 10 días hábiles e inclusive, tendrá que cubrir los costos generados por la reproducción del material informativo. Existe la salvedad en este caso, que cuando el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales, aún existiendo silencio en cuanto a la respuesta, la autoridad no tiene la obligación de hecho de entregarlos.

Toda solicitud de acceso a la información y las respuestas que se otorguen, serán públicas. Las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información a través de medios remotos o locales de comunicación.

No existe obligación por parte de la Unidad de Enlace a dar trámite a las solicitudes en los casos que preceden:

- Cuando son ofensivas
- Cuando se haya entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona
- Cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso se debe de indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

3. Procedimiento ante el Instituto

Cuando el particular no está de acuerdo con la respuesta que emite la autoridad administrativa quien pudo haber negado el acceso, o alegado la inexistencia de los documentos, entonces tiene el derecho de interponer un recurso de revisión ante el IFAI, durante los 15 días hábiles posteriores a la fecha de notificación del acto reclamado.

Procede el recurso en los mismos términos en los siguientes supuestos:

- La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible
- La dependencia se niegue a efectuar modificaciones o correcciones de los datos personales
- El solicitante no esté conforme con el tiempo, costo o modalidad de la entrega
- El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud

Substanciación del Recurso de Revisión (artículos 54-60 de la Ley)

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud
- Nombre del recurrente y en su caso, del tercero perjudicado
- La fecha en que se tuvo conocimiento del acto reclamado
- El acto que se recurre y los puntos petitorios
- La copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente

- Los demás elementos que se consideren procedentes someter a juicio del Instituto

El Pleno resolverá, en definitiva dentro de los 20 días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, las cuales serán públicas y definitivas para las dependencias y entidades; los particulares podrán impugnar las mismas ante el Poder Judicial de la Federación. En este caso, los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y NO estará disponible en el expediente judicial.

Un año después de que el instituto expidió una resolución que confirme la decisión del Comité, el particular afectado puede solicitar al Instituto que reconsidere la resolución.

Dichas resoluciones tendrán los siguientes efectos:

- Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreeserlo
- Confirmar la decisión del Comité
- Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada; que reclasifique la información o modifique datos personales.

Será desechado por improcedente un recurso cuando existan las siguientes causales:

- Sea presentado una vez transcurrido el plazo de 15 días hábiles
- El Instituto haya conocido del recurso respectivo y resuelto en definitiva

- Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité o,
- Ante los tribunales del Poder Judicial Federal si se está tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente

Será sobreseído el recurso cuando:

- El recurrente desista expresamente del recurso
- El recurrente fallezca o tratándose de personas morales, ésta se disuelva
- Cuando aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la Ley
- La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnada, lo modifique o revoque y de tal manera el medio de impugnación quede sin efecto o materia

Si el IFAI determina que durante la substanciación del procedimiento existe responsabilidad por parte de alguno de los servidores públicos, hará saber esta situación al Órgano de Control Interno de la dependencia, para que inicie en su caso el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

C) Título Tercero. Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados

En este apartado se hace referencia a las obligaciones que deben guardar el Poder Legislativo y Judicial según lo dispuesto en el artículo 61 de la LFTAIPG:

El Poder Legislativo Federal a través de la Cámara de Senadores, la de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y la Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencia, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley.

Estos sujetos elaborarán un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos al respecto.⁷¹

Las disposiciones que emitan los anteriores señalarán:

- Las Unidades Administrativas responsables que deberán publicar la información a que se refiere el artículo 7
- Las unidades de enlace o sus equivalentes
- El Comité de Información o su equivalente
- Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial
- El procedimiento de acceso a la información e incluso un recurso de revisión.
- Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales
- Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos y demás facultades que le otorga este ordenamiento.

⁷¹ Remitirse al artículo 39 de la LFTAIPG, de cual ya se ahondó anteriormente dentro de las obligaciones del IFAI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D) Título Cuarto. Responsabilidades y Sanciones (Arts. 63 y 64 de la LFTAIPG)

Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos el incumplimiento de las siguientes obligaciones:⁷²

- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia
- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la substanciación de las solicitudes de acceso a la información, o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley
- Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley
- Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley.
- Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley
- Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso
- No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Comité, el Instituto o el Poder Judicial de la Federación.

⁷² Este título obviamente debe ser vinculado a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones se encuentran especificadas en esta, y son independientes a las de orden civil o penal que procedan.

Capítulo V

5. EL IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD QUE GENERAN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

A lo largo de los anteriores capítulos se ha descrito y analizado los elementos que, en su conjunto, conforman la masa crítica conceptual de esta tesis. Sin embargo, en este capítulo corresponde el ejercicio de reflexión puntual en el impacto, o mejor dicho, los múltiples impactos que se generan en la gobernabilidad, a partir del acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

Antes de dar inicio, es de utilidad recapitular brevemente los aspectos que se han desarrollado en los capítulos anteriores. En primer lugar, se mencionaron los antecedentes generales de la administración pública retomando el concepto de burocracia para perfilar la reflexión hacia el ejercicio de la gestión pública, es decir, la relevancia radica en que la ley de transparencia pone en un "aparador de cristal" principalmente, pero no exclusivamente, la información en torno a la gestión pública y las actividades normativo-administrativas del gobierno. Asimismo, se perfilaron los elementos que dan origen al concepto de información pública y rendición de cuentas.

En segundo lugar, se seleccionó una serie de conceptos que, como se indica al inicio del capítulo II, no hacen las veces de un simple glosario de términos que pretenden, como en otras tesis y publicaciones, homogeneizar las categorías para estandarizar la reflexión y eliminar posibles carencias metodológicas y conceptuales entre los lectores y, por decirlo de una manera simple, hablar un mismo lenguaje para el lector a lo

largo del documento. Por el contrario, para efectos de esta tesis, el capítulo de Conceptos y Generalidades constituye uno de los momentos más importantes en virtud de que los conceptos desarrollados hacen las veces de hilos conductores del documento y al ser comprendidos e introyectados se conforma el centro de la reflexión de la hipótesis de partida, del desarrollo mismo del documento y de sus conclusiones finales.

En el capítulo III, se desarrolla ampliamente la variable dependiente de esta tesis, es decir, la categoría que se modifica a partir de diferentes acciones y decisiones de los diferentes actores que integran el multicitado octágono de las políticas públicas; nos referimos a la gobernabilidad, sus elementos y condiciones esenciales.

En el siguiente capítulo, el IV, se analizaron los elementos del cuerpo normativo relacionado al acceso a la información pública gubernamental. Así, se mencionaron factores como la información reservada pública o confidencial privada y algunos de los mecanismos de acción para acceder a dicha información.

Después del anterior recorrido, se está en condiciones de arribar a la parte final de esta tesis en la que se pretende reflexionar justamente en el impacto que se genera en la gobernabilidad a partir del acceso a la información pública gubernamental.

En este capítulo se desarrollará el análisis puntual, en lo referente al impacto del acceso a la información pública que se genera en los tres elementos que, para efectos de esta tesis integran la gobernabilidad. Esto es, la calidad de régimen o gobernabilidad democrática, la eficacia gubernamental o el buen gobierno y el diálogo técnico y político.

Sin embargo, este capítulo intenta describir primero en un plano conceptual, algunas de las categorías que se vinculan con el impacto de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley en el "poder" como elemento de la gobernabilidad y componente fundamental de las Ciencias Sociales.

5.1 La descripción conceptual del impacto en el "poder" como elemento de la gobernabilidad

En la hipótesis de partida, se mencionó al "poder" y la manera en la que éste se transfiere a otros grupos en el momento en que se accede a la información pública gubernamental.

Se puede iniciar con la pregunta ¿por qué analizar el "poder" en relación al acceso a la información pública y los efectos de esta última sobre el primero?

Parte de la respuesta se encuentra en la idea central de ver al poder como uno de los elementos fundamentales del impulso social y humano. Las leyes en general orientadas a regular la conducta humana y a garantizar la convivencia armónica y el desarrollo equitativo de la sociedad, en realidad tienen intrínsecamente un efecto directo e indirecto sobre el "poder" individual, el "poder" colectivo y el "poder" público.

Se analizará entonces el aspecto del "poder" y cómo éste se ve afectado, modificado, regulado, disminuido e incluso transferido al contar con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Kenneth B. Clark (1974) en su libro *El Patetismo del Poder*⁷³, menciona que en 1938, Bertrand Russell, afirmó que "el concepto fundamental de las ciencias sociales es el poder, de la misma manera que la energía lo es en

⁷³ Clark, Kenneth B. *Patetismo del poder*. Fondo de Cultura Económica. México. 1976. P. 73.

las ciencias físicas." Asimismo, afirmaba que las leyes de la dinámica social sólo son inteligibles en relación con el poder, y es obligación de una ciencia social adecuada intentar descubrir esas leyes. Russell definía al poder como " la producción de efectos pretendidos".

La anterior afirmación respecto del poder como concepto fundamental de las ciencias sociales, es de enorme relevancia, en virtud de identificarla como uno de los ejes centrales de la actividad humana.

Evidentemente Russell no influyó de manera determinante en las generaciones siguientes de investigadores en la teoría sociológica, de lo contrario, las producciones subsiguientes en la materia partirían todas del principio de "poder" desarrollado por el autor. Sin embargo, el análisis del "poder" como fenómeno social se encuentra en mayor o menor medida desarrollado en diferentes autores pasando de los principios de la teoría política hasta los estudios de sociología organizacional y teoría de la organización como el caso de Michel Crozier (1992) y su tratamiento del poder en los procesos de intervención para el cambio organizacional en lo público.

A nivel personal, sentimos que el "poder" es, en efecto, un elemento determinante para el desarrollo de esta tesis en lo referente a la gobernabilidad.

La prueba de lo anterior se encuentra en el capítulo III, en el que se identifican los tres grandes componentes que integran la gobernabilidad; denominando el tercero de ellos como el diálogo técnico y político, dicho componente surge precisamente como el reconocimiento que, en los otros dos componentes (calidad de régimen y eficacia gubernamental) se da una lucha permanente por el poder; ya en el terreno político y la lucha por controlar las decisiones de Estado y el acceso a los cargos públicos de representación social; ya en el terreno administrativo y la lucha por

controlar los procesos de planeación y diseño de programas así como el control de la asignación de recursos humanos materiales y financieros, o simplemente por la lucha para acceder e influir (ser escuchados) en los hombres y mujeres que toman las decisiones en un país.

En virtud de lo anterior, se justifica perfectamente una reflexión teórico-conceptual que vincule el "poder" como categoría de análisis con el acceso a la información pública gubernamental como elemento de la gobernabilidad.

Max Weber, el multicitado sociólogo alemán y experto en ciencias políticas y sociales, definió al poder desde la perspectiva del Estado y describió al poder como "La posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas", evidentemente partiendo de su teoría sobre el monopolio de la coerción legítima que ejerce el estado, su definición de poder, pareciera ser el instrumento operativo para ejercer dicho monopolio en relación al cumplimiento de las leyes y al garantizar el orden social.

En este sentido, no se considera que una ley de acceso a la información transfiera esa parte del poder, en virtud de que es el gobierno y sólo el gobierno, como el aparato del Estado el que puede ejercer con exclusividad, de manera legítima y legal la fuerza pública para imponer la voluntad de varios, plasmada en una ley sobre uno o más individuos que se apartan del cumplimiento de ésta. Por lo anterior, dicha posibilidad del uso de la fuerza pública corresponde solo a las autoridades competentes y nada de este tipo de "poder" se transfiere a otros actores políticos o sociales al contar con una ley de acceso a la información.

Sin embargo, un efecto que se reconoce en la ley en este tipo de "poder público" es el de la disminución de los actos de autoridad que generan, transforman o modifican una situación jurídica de manera excesiva, autoritaria o apartada del espíritu del derecho. En este sentido, el efecto de

conocer la información gubernamental que dio origen, guió el desarrollo y que finalmente generó un acto jurídico, permite conocer también sus excesos o incluso alejamientos de las atribuciones y competencias reales. Así, el impacto de la ley es evidente en la disminución de esta clase de "poder" utilizado con desapego a la norma.

5.1.1 El impacto en la anatomía del poder, sus instrumentos y fuentes

Alrededor de cien años después de Max Weber, John Kenneth Galbraith (1983), en su *Anatomía del Poder*⁷⁴, nos presenta algunos elementos para entender de una manera más completa y desagregada en diferentes categorías, lo referente al "poder". Dicha desagregación nos ofrece la oportunidad de reflexionar un poco más sobre el impacto del poder que tiene una ley de acceso a la información.

Sin ánimo de ser reduccionista frente a la obra del autor y más bien considerando la restricción natural de espacio para esta tesis, se puede afirmar que la propuesta central de Galbraith se podría resumir en seis categorías fundamentales; las tres primeras se refieren a los instrumentos para imponer el poder (poder condigno, poder compensatorio y poder condicionado) y las tres siguientes se refieren a las fuentes del poder (la personalidad, la propiedad y la organización).

⁷⁴ Galbraith, John Kenneth. *Anatomía del Poder*. Edición 1983.

5.1.1.1 Sus Instrumentos

Los tres instrumentos o formas para imponer el "poder", a que se refiere el autor se explican de la siguiente manera:

5.1.1.1.1 El Poder Condigno

Se refiere al castigo físico, social intelectual, material o financiero, que amenaza imponerse o se impone a una persona con el objeto de lograr obtener de ésta una acción o decisión específica.

5.1.1.1.2 El Poder Compensatorio

Es la recompensa, ofreciendo o dando algo que tiene valor para la persona y que se da a ésta o a un grupo para lograr su sometimiento. Dicha recompensa puede ser desde una alabanza en público, hasta el pago de un salario plasmado en un contrato típico.

5.1.1.1.3 El Poder Condicionado

Éste se logra cambiando las creencias, la educación, el compromiso social o incluso a partir de la simple persuasión política, religiosa o moral sobre lo que parece correcto, natural o apropiado para la comunidad en la que se vive.

5.1.1.2 Sus Fuentes

Las tres fuentes del poder a que hace referencia Galbraith son:

5.1.1.2.1 La Personalidad

Las cualidades físicas, mentales, morales, verbales o de carisma que posee una persona y le permiten bajo los tres instrumentos anteriores en combinación o aislados lograr que una persona un grupo o una comunidad completa se sometan a su elección en un momento dado. En relación al Estado, esta fuente de poder se expresa en la política y los políticos

5.1.1.2.2 La Propiedad

Se refiere al poder que deviene de la acumulación de recursos financieros, materiales, tecnológicos, territoriales o de medios de producción y se emplean para lograr, a partir de cualquiera de los tres instrumentos anteriores, imponer la voluntad de uno sobre la conducta de los demás (en términos de Weber), o la producción de efectos pretendidos (en términos de Russell). En relación al Estado, esta fuente de poder se expresa en los enormes recursos humanos, materiales, financieros, territoriales y tecnológicos que ostenta el gobierno.

5.1.1.2.3 La Organización

Esta fuente de poder deriva de la capacidad de movilizar recursos de manera planeada, organizada, dirigida y controlado para lograr alinear los intereses y acciones de algunos a los de la organización, en su conjunto. En relación al Estado, esta fuente de poder se encuentra en la gran cantidad de instituciones que ha edificado en gobierno.⁷⁵

Evidentemente, los tres instrumentos para ejercer el "poder", se combinan y relaciones con las tres fuentes del "poder" mismo; por ejemplo, en la antigüedad, el *poder condigno* se lograba principalmente a partir de la **fuerza física** de la persona que se imponía a partir de la amenaza o del castigo físico. Sin embargo, hoy en día el **poder condigno** se logra fundamentalmente a partir de la **organización** en lo referente a fuerza física y legalmente corresponde exclusivamente al Estado.

⁷⁵ NOTA: Durante esta parte, al referirnos a la personalidad, la propiedad y la organización como fuentes del "poder"; así como al *poder condigno*, el *compensatorio* y el *condicionado* como

Por otro lado, el **poder compensatorio** se apoya en la fuente que deviene de la **propiedad**, logrando, a partir de una recompensa monetaria, que el individuo o grupo lleven a cabo determinadas tareas a cambio de una remuneración plasmada en un contrato (que por cierto se formaliza a partir de las **organizaciones legales** que velan por su cumplimiento).

Asimismo, el poder condicionado, para convencer o persuadir a grupos sociales se apoya fundamentalmente (pero no exclusivamente) en la *organización* como fuente del poder para lograr la persuasión necesaria y la sumisión resultante. Lo anterior a partir de organizaciones tales como las iglesias, las universidades y los institutos políticos entre otros

Para efectos del Estado moderno, Galbraith le reconoce el uso de los tres instrumentos y el acceso a las tres fuentes señalando que:

El Estado moderno une dentro de su estructura las tres fuentes del poder: la personalidad política, la propiedad en la forma de recursos a su disposición y que dispensa y la organización.

Mantiene acceso a todos los tres instrumentos para su imposición: continúa siendo, como ya se sugirió, casi el único poseedor del poder condigno; despliega gran poder compensatorio y hace uso impresionante y creciente del poder condicionado.⁷⁶

De lo anterior, resulta relativamente fácil entender, aunque difícil de plasmar de manera racional y lineal los niveles en los que una ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental impacta en el "poder", como elemento esencial e intrínseco de la gobernabilidad, particularmente en lo referente al Estado.

instrumentos del mismo; para lograr la diferenciación entre las anteriores seis categorías y las simples afirmaciones se destacarán en cursivas las seis categorías de Galbraith.

⁷⁶ Galbraith. Op. Cit. P. 163.

Tomando como hilo conductor *las fuentes del poder* (la personalidad, la propiedad, y la organización) se puede analizar el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en las categorías anteriormente descritas.

5.1.2 Del impacto que tiene la ley en la personalidad como fuente de poder

En lo referente a *la personalidad* como fuente de poder, la Ley de Transparencia permite a diferentes grupos acceder a la información relativa a las ideas, discusiones, conclusiones y otras conjeturas en el Congreso de la Unión, el presidente de la República y en su caso, los gobernadores de los estados y presidentes municipales,⁷⁷ que en su conjunto, constituyen la información referente a las cualidades verbales, morales e intelectuales personalísimas de los hombres y mujeres que forman parte del gobierno político integrado en el Congreso de la Unión y las cabezas del Poder Ejecutivo .

Así, la ley en su conjunto señala la obligación de entregar la información solicitada al Presidente de la República y particularmente, en sus artículos 61 y 62, la obligación por parte del Poder Legislativo de aplicar el principio de publicidad de la información, instalando la capacidad necesaria para dar cumplimiento a la presente ley, incluyendo el funcionamiento de la Unidad de Enlace o equivalente para permitir acceder a la información solicitada.

Con lo anterior, la Ley Federal de Transparencia impacta en la fuente del poder público derivada de *la personalidad*, al limitarla y regularla en la percepción que la sociedad se forma de sus mandatarios. Es decir, si se

⁷⁷ Para efectos de esta tesis, el enfoque es al ámbito federal, sin embargo hay estados de la República que cuentan ya con una ley en la materia.

conoce la manera de pensar y hablar de cada político o líder gobernante, así como las posiciones que asumen frente a determinadas iniciativas de ley, puntos de acuerdo o decisiones y programas estratégicos, se sabrá entonces qué nivel de ética, de moral y de carisma y compromiso social tienen los constructores de normas y líderes gobernantes en la sociedad.

Lo anterior no sólo acota y regula el poder *personal* del gobernante como individuo y como político, a partir del *poder condicionado* que se ve afectado por la disminución de su capacidad de influir en las personas mediante el cambio de creencias, sino que también transfiere parte del poder a la sociedad en su conjunto (y otros miembros del octágono) para sancionar a partir del **poder compensatorio** con el voto a favor o en contra de dicho legislador en su contienda futura por un nuevo puesto de elección popular.

Bajo la anterior reflexión **se puede concluir** que el acceso a la información pública, por un lado limita la **fuerza del "poder"** del legislador en lo *personal* mediante el instrumento del *poder condicionado* y por otro lado aumenta la fuerza del "poder" social a partir de la *organización* de los otros actores relevantes mediante el **instrumento del poder compensatorio**.

5.1.3 **Del impacto que tiene la ley en la propiedad como fuente de poder**

En lo referente a *la propiedad* como fuente de poder, la ley impacta al Estado con enorme fuerza y determinación irrefutable, lo anterior a través de diversos artículos relativos a la difusión y publicidad de la propiedad estatal, partiendo por supuesto de una definición amplia de "Propiedad" en la que se incluyen toda clase de recursos humanos, financieros, materiales,

informáticos, territoriales y de medios de producción, lo anterior de manera enunciativa más no limitativa.

En primer lugar se tiene lo señalado en el Artículo 7° y sus 17 incisos; los cuales se refieren de manera directa o indirecta a la obligación de publicar en medios electrónicos lo tocante a adquisiciones, plazas y estructuras orgánicas, remuneraciones, presupuesto asignado y gasto del mismo entre otras cosas (ver capítulo IV de esta tesis).

Pero además de lo anterior, a lo largo de la Ley y su reglamento se encuentran disposiciones tendientes a la obligación de entregar toda clase de información que permita entre otras cosas conocer de la propiedad federal entendida en la capacidad de movilizar, contratar o adquirir toda clase de recursos humanos, materiales, financieros o informáticos respectivamente y según sea el caso.

Así, la ley en sus artículos 2, 4, 40, 43 y 53 entre otros, incluyendo el 63 y 64 referente a las responsabilidades por el no cumplimiento de la ley, están en su conjunto orientadas a garantizar el acceso a dicha información.

Bajo el hilo conductor referido al inicio de esta parte de la tesis, se puede afirmar que la fuente de poder derivada de *la propiedad* que ostenta el gobierno, recibe un impacto directo al salir a la luz pública con la resultante posibilidad de verse, por un lado disminuida a partir de la presión de la sociedad, el Congreso y los medios de comunicación; por otro lado, verse transferida al evidenciarse necesidades de desregulación o desincorporación; o verse incluso eliminada dependiendo del caso.

Lo anterior resulta directamente en el ajuste, regulación y auto-regulación inmediata de los instrumentos que el Estado tiene referidos al *poder compensatorio* y al *poder condicionado*.

El primero, en virtud de que, al eliminar, disminuir o regular y acotar la propiedad del Estado como fuente de poder, la posibilidad del mismo para imponer su voluntad a partir de la compensación se ve necesariamente disminuida.

El segundo, dado que, al reducir la propiedad en cantidad o de discrecionalidad en su uso, se disminuye al Estado la capacidad de utilizar el instrumento de poder condicionado recordando que éste se refiere al Estado modificando las creencias, generando programas educativos específicos y orientados a discrecionalidad así como generando el compromiso social requerido y orientado por el grupo en el poder.

Se explica fácilmente la disminución de la anterior fuente de "poder" (la propiedad) al recordar el lector que la herramienta fundamental que utiliza el Estado para ejercer el poder condicionado son las instituciones y, evidentemente al reducir la propiedad como fuente de poder o su uso indiscriminado o discrecional no regulado, se reduce la capacidad de uso de los recursos humanos materiales y financieros que dan fuerza, vida, motor e impulso a las instituciones; mismas que garantizan la instrumentación del **poder condicionado**.

Igualmente, decimos que bajo la anterior reflexión se concluye que el acceso a la información pública limita la fuente del poder que deviene de la propiedad con la resultante regulación o disminución de dos de las herramientas para el ejercicio del mismo, el poder compensatorio al contar con menos recursos para intercambiar y el poder condicionado a tener instituciones con recursos más regulados, disminuidos o acotados.

5.1.4 Del impacto que tiene la ley en la organización como fuente de poder

En lo relativo a *La Organización* como fuente de "poder", en primer lugar, se puede afirmar que las instituciones se ven edificadas a partir de las leyes, normas, acuerdos, decretos, circulares y documentos normativo-administrativos que les permiten definir funciones y procedimientos independientemente de las personalidades. Esto es, las instituciones están integradas por hombres y mujeres, pero cuando estos últimos se marchan, las instituciones permanecen.

De lo anterior se puede derivar que, a mayor conocimiento de dichos lineamientos jurídicos y normativo-administrativos menor discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos que, a partir de actos de autoridad, movilizan la maquinaria gubernamental. En este sentido, la Ley de Acceso a la Información permite ajustar en su propia medida la capacidad de las organizaciones de abusar del *poder condigno* por interpretaciones individuales o intereses grupales.

Por otro lado, la Ley en comento prevé la posibilidad de conocer de los planes, programas y proyectos que, en su conjunto integran el qué, el cómo y el cuándo de las organizaciones públicas, de manera tal que, al conocer sus estrategias, misiones y objetivos, la organización pública se somete a un escrutinio público que incide en el ajuste resultante de su mandato.

Derivado de lo anterior, el *poder condicionado*, también se ve impactado, recordando que es a partir de las organizaciones que el Estado hace uso (en términos de Galbraith) considerable y creciente del *poder condicionado*.

Finalmente, la presente Ley, puede regular los elementos de la organización pública, a partir del conocimiento de los actores del octágono de las políticas públicas y la resultante presión de éstos sobre las

estructuras, presupuestos, planes y normas de las instituciones. Con lo anterior, se ve igualmente limitado el *poder compensatorio* del Estado, mismo "poder" que en gran medida es utilizado en ocasiones de manera personal o grupal para lograr, a partir de la organización pública, incrementar "capitales de poder" e influir en el terreno político y generar un círculo, en este caso vicioso, con el *poder condicionado*.

Igualmente, decimos que bajo la anterior reflexión **se concluye** que el acceso a la información pública limita la fuente del *poder* que deviene de la *organización* en virtud de que amplía el conocimiento de las leyes y disminuye la discrecionalidad en su interpretación, lo que regula el *poder condigno* del Estado. Asimismo, la organización que es regulada en su propiedad y recursos se ve acotada en su *poder compensatorio*. Por último, al transparentar los planes y programas de la organización, la Ley limita por acción social el *poder condicionado* que repetimos, se instrumenta a partir de las organizaciones.

5.2 El impacto en el "Buen Gobierno"

Después de haber analizado el impacto de la ley de transparencia en el "poder", como categoría de análisis, corresponde iniciar la reflexión en torno al impacto de la misma ley en el primer elemento de los tres que, según se desarrolló en el capítulo tercero, integran la gobernabilidad.

Un buen inicio para esta reflexión es retomar los fundamentos del gobierno a los que se refiere Rousseau, que al renunciar un grupo social a una parte de su libertad para resolver problemas comunes en donde el gobierno manda, pero obedeciendo a la sociedad, a partir de ese contrato social, implica pues el cumplimiento irrestricto del mandato social.

En esta parte el impacto de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental nos permite conocer indirectamente el grado de igualdad y equidad con la que se toman las decisiones. Sin la existencia del conocimiento de las acciones del aparato administrativo no se podía evaluar del todo si una parte está cumpliendo con su compromiso adquirido en el contrato social y saber entonces si se está velando por los intereses del *yo común* de Rousseau.

Una reflexión sumamente directa y por lo mismo un tanto "brusca" metodológicamente hablando, consiste en recordar la definición práctica de gobernabilidad como *el ejercicio de las facultades económicas, políticas, sociales y administrativas para la gestión eficiente de los asuntos de un país*; y comparar el impacto directo de los objetivos de la propia Ley, con dicha definición. De lo anterior resulta evidente que ese ejercicio tanto en lo referente a aspectos de *Estado* como aspectos de *gobierno* debe ejecutarse en un "aparador" o "escaparate" gracias al cual se pueda conocer el grado real de gobernabilidad de un país. Lo anterior resulta fundamental no sólo en lo referente a la práctica o situación real de la gestión de los asuntos de un país, pero también es de gran relevancia en términos de "clima" de gobernabilidad o ingobernabilidad como se verá más adelante.

5.2.1 La Transparencia en la Administración Pública y La Crisis de Legitimidad en el Gobierno Político.

En el Capítulo II, de esta tesis, en el punto 2.2, se mencionó la reflexión de Cabrero (1995) respecto del aparato administrativo como la "correa de transmisión" entre la sociedad y el gobierno político. El autor mencionado sugiere incluso desde la perspectiva sistémica, la posibilidad de atribuirle a ese puente de comunicación o cuerpo intermedio (en términos de Rousseau) la responsabilidad de haber generado la crisis de legitimidad

hacia el gobierno político. Esto es, si la administración pública se deja de interesar en las necesidades de la sociedad y en las reglas del sistema político en turno, es porque se empezó a comportar como "sistema cerrado" frente a las dos instancias antes mencionadas, así, la administración pública con sus instituciones sólidas se preocupó más de auto-reproducirse y mantener las condiciones establecidas para conservar su "estatuas quo" y asegurar su permanencia en el poder vía el monopolio de las estrategias burocráticas.

Lo anterior, se explica al reflexionar en términos muy prácticos sobre la realidad social en donde, en general, al ciudadano promedio le preocupa más tener empleo, que tener elecciones limpias, tener agua potable y un sistema eficiente de alcantarillado, que tener separación permanente entre los poderes. Le interesa más tener seguridad en su persona y familia así como acceso a servicios de salud, transporte y educación que una posición privilegiada como país en la Organización de las Naciones Unidas. Es decir, la sociedad verá como legítimo al gobierno político, si y solo si, la administración pública (o gobierno administrativo) cumple con las demandas y servicios necesarios para el desarrollo y bienestar cotidiano.

Así, por crudo que parezca, si se cuenta con un mandatario que toma decisiones considerando razones de Estado éticas y democráticas, es honesto y bien intencionado, pero su cuerpo (intermedio) administrativo no cumple con eficiencia el mandato de la gestión y las políticas públicas, es muy probable que la sociedad lo repruebe y sus niveles de legitimidad se vean disminuidos durante el devenir administrativo de su mandato.

Lo anterior nos permite describir un impacto "cruzado" en términos de la ley de transparencia, esto es, si al conocer de las acciones de la administración pública, se obliga a las instituciones y por supuesto a los funcionarios públicos a trabajar como "sistema abierto" en virtud del escrutinio público, la propia ley estará ayudando a la administración (como

puente de comunicación), a volver a medir el pulso de la clase política por un lado y a entender de las demandas y necesidades de la sociedad por el otro. Lo anterior, recuperando la hipótesis de Cabrero pero en sentido inverso, permitiría entonces que el gobierno político y sus gobernantes recuperen gradualmente su legitimidad.

Es aquí en donde se presenta el impacto "cruzado" al que nos referimos, es decir, vía un impacto en el Buen Gobierno o la eficacia administrativa como el primer elemento de la gobernabilidad, se logra un impacto en el segundo elemento de la gobernabilidad, esto es la calidad de régimen o legitimidad política que requiere el Estado.

5.2.2 La Transparencia en la Gestión Pública, El Buen Gobierno y El Federalismo Efectivo

Sin ánimo de sobre explicar un impacto evidente, simplemente se dijo que al poder acceder los municipios a la información de las dependencias federales y sus respectivas delegaciones regionales y estatales, los municipios que integran las entidades que a su vez dan cuerpo a la federación en la República Mexicana, dichos municipios podrán evaluar, diseñar, incidir, presionar, negociar, exigir, participar, planear y controlar de una manera más eficiente el gasto, ejecución e impacto de las políticas y programas que, desde el nivel central, se coordinan y financian.

Lo anterior, al menos en un plano teórico, traería como resultado, un mayor equilibrio en las decisiones al ser cuestionadas permanentemente a partir del uso de información objetiva, documentada y actualizada.

5.3 El impacto en la "Calidad de Régimen"

En esta parte se puede iniciar diciendo que en términos de legitimidad, tal vez el impacto inmediato y evidente de la ley, es la voluntad misma del gobierno político por transparentar su gestión pública y la información que genera el régimen en turno. Es decir, la existencia de la propia ley, genera ya un impacto en la legitimidad del régimen (o al menos en un plano conceptual esto debería pasar).

Un gobierno que impulsa sin cortapisas ni pretextos operativos una ley de esta naturaleza, asumiendo los costos de la transparencia aún en detrimento de su propio margen de maniobra, es un gobierno comprometido no sólo en el discurso, sino también en las acciones referentes a la democracia y la rendición de cuentas. Lo anterior sin necesidad de militar en partido político alguno, simplemente preocupados por la República reconociendo avances en diferentes materias, nos parece justo reconocer en la presente administración, en esta ley un compromiso inobjetable con el mejoramiento de la gestión pública y la transparencia política.

Dejando atrás la idea de la legitimidad por la existencia misma de la ley, otro factor importante en términos de calidad de régimen se da al conocer a fondo los planes y programas desde su inicio para incidir en la construcción de los mismos, así como los resultados de su ejecución, lo anterior genera a través de la participación una mayor legitimidad en el gobierno político.

Asimismo, al reconocer la alta participación social como una de las características de un régimen democrático y legítimo, y en congruencia con la responsabilidad de los gobiernos para generar los puentes de participación y los mecanismos que permitan no direccionar, pero sí estimular la participación, nos parece que la ley de transparencia junto con el presupuesto asignado al Instituto Federal de Acceso a la Información

Pública, el IFAI, son de los mejores mecanismos de participación generados por el gobierno en la última década. Con esto, el impacto a la cultura participativa y cívica para la construcción de generaciones exigentes e informadas se mide desde este momento y para el futuro del país.

En lo referente a la actividad político institucional, es decir, los partidos políticos, pueden afirmar que la ley de transparencia, si bien excluye directamente a éstos, los incluye indirectamente vía el Instituto Federal Electoral. Así, además del impacto en la función del gobierno político vía la publicación de sus decisiones y acciones, también se tiene acceso al desarrollo democrático del país a través de evaluar el gasto, negociaciones y acciones legales de los partidos políticos, lo cual permitirá conocer a mayor profundidad y antes de que ocupen un puesto público, los niveles de ética, solidaridad social y vocación de servicio de las mujeres y hombres que definirán el nivel futuro de calidad de régimen del país.

Por último, solamente repetimos lo expresado en el punto 3.4, del presente documento, la transparencia le resta posibilidades de desarrollo a la corrupción. Así, un gobierno político que permite que su administración pública, compre, contrate, construya, diseñe y ejecute programas en un cuarto cerrado, o como se dice, "en lo oscuro", está minando la legitimidad de sus decisiones de Estado vía la posibilidad de corrupción en sus acciones de gobierno. Por lo anterior, dar paso a medidas que contrarresten o al menos limiten la corrupción en la gestión pública es aportar a la construcción de un régimen de calidad y legítimo; en este sentido la ley de transparencia tiene un impacto directo.

5.4 El impacto en la participación de otros actores involucrados en la generación de la gobernabilidad y en la expansión del diálogo técnico y político

Respecto de los "otros" actores que integran el multicitado octágono de las políticas públicas (diferentes del gobierno político y administrativo), el acceso a dicha información daría enormes herramientas para expandir el diálogo técnico y político tan necesario para el cambio en políticas y programas en los ámbitos estatales y municipales. Lo anterior con un impulso adecuado en la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los académicos y activistas, que suelen ser agentes de cambio en temas cruciales de la agenda pública y social.

Es bien sabido que "la participación" como concepto, es tan frágil para ser manipulada y destruida pero tan fuerte para lograr derrocar un sistema de gobierno completo. Lo anterior se explica a partir del elemento central que le da vida, nos referimos al impulso. El impulso colectivo o individual es lo que permite los cambios personales, organizacionales y nacionales en una lógica de subsistemas relacionados entre sí.

Por lo tanto, ese impulso finalmente humano, al presentarse puede generar grandes cambios y desarrollos sorprendentes; sin embargo, igualmente por ser humano, está sujeto a factores motivacionales que dependen de aspectos psicológicos, biológicos y sociales. Así, cuando uno de estos factores dispara el impulso o lo inhibe se presenta o no la participación en lo personal.

Sin embargo, adicionalmente a lo anterior, los diferentes ámbitos de gobierno tienen en sus manos la posibilidad de crear las condiciones o no para la participación de diferentes actores. Bajo esa lógica, el contar hoy en con una ley de acceso a la información, permite establecer un mecanismo institucional de participación que con un adecuado impulso traerá como

consecuencia la rendición de cuentas que obliga a la larga a cuidar del uso de los recursos y la manera de resolver los problemas sociales con apego a la ley y los valores éticos del servicio público.

5.4.1 Diálogo técnico y político

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo referente al diálogo técnico y político, en primer lugar se mencionó en el capítulo III que, coincidentemente como el tercer elemento que integra la gobernabilidad. Este elemento es necesario en virtud de que en la dinámica de los otros dos elementos se da una lucha natural por el poder, y referente a este último a inicios de este mismo capítulo se desarrolló ampliamente el impacto de la ley sobre esta categoría de análisis.

Habiendo recordado el porqué de su incorporación como elemento de la gobernabilidad y continuando pues con el diálogo técnico y político se puede repetir en este momento que, hoy por hoy el sistema de Estado podrá desarrollarse solo a través de los diálogos técnicos y políticos, así, como nunca antes en la historia del país, el contar con esta ley permite justamente acceder a uno de los elementos indispensables para un diálogo objetivo y productivo, libre de juicios de valor y en apego a condiciones objetivas. Dicho elemento es, sin lugar a dudas, la información.

La información en cantidad, calidad y oportunidad permite expandir los horizontes de cambio en políticas públicas de arriba a abajo; a un cambio horizontal; un cambio de abajo a arriba y por supuesto un cambio a base del sistema de redes al que nos referimos con el octágono de las políticas públicas.

El acceso a la información pública viene a revolucionar el escenario administrativo y político en los tres ámbitos de gobierno, el impacto de ésta en la gobernabilidad vía el dialogo es inobjetable. Ya en la simple

instalación de una mesa de dialogo informal en un municipio, para discutir el destino de los recursos de un fideicomiso público privado, ya en la discusión federal de las reformas energética o hacendaria a nivel nacional, ya en la conducción de foros para mejorar el lugar que tiene en la agenda pública de un Estado el tema de los derechos humanos o la perspectiva de género, o en cualquier forma de expresión de intercambio de ideas, entre los actores que integran el octágono, sin importar su tamaño, impacto o tema, el acceso a la información pública a través de las fuentes directas y oficiales es, sin lugar a dudas, uno de los elementos fundamentales e indispensables.

5.5 El impacto en el clima y el ambiente en las políticas públicas

5.5.1 El peligro de las interpretaciones

Finalmente, pero no menos importante, se reflexionará en torno al impacto que genera el acceso a la información pública en lo referente a la construcción de Climas y Ambientes favorables o no para las condiciones de gobernabilidad.

Decidimos cerrar este capítulo justamente con la presente reflexión, debido a que es un tema delicado puesto que en esta parte, además de generar impactos positivos la ley de transparencia, pareciera generar también efectos colaterales negativos, al menos en un primer período de implementación de esta ley.

A diferencia de los puntos anteriores en donde, la totalidad de los "impactos" descritos, al menos en un sistema de ideas y conceptos, se presentaron como positivos para la gobernabilidad. En este último punto además de describir lo positivo de la ley, reflexionará sobre algunos elementos negativos en términos de "climas" para la gobernabilidad, sobre

todo la llamada gobernabilidad democrática o para efectos de esta tesis, la relacionada con la calidad de régimen.

Se dará inicio con los aspectos positivos del impacto de la ley en el "Ambiente". Recordará el lector que, en el capítulo III punto 3.2, se habló de la diferencia entre "ambiente" de gobernabilidad y "clima" de gobernabilidad. Bien, el ambiente se refiere el conjunto de elementos que rodean la acción de formular e implementar las políticas públicas que se describieron en el capítulo mencionado. Se encontró que una ley de acceso a la información permite que se dé una mejor organización de los programas sociales vía el conocimiento de la información que se genera en la fase de gestación de las políticas públicas.

Por otro lado, la información que antes era exclusivamente usufructuada por el Estado, a partir de esta ley, puede ser utilizada en investigaciones y desarrollo de temas sociales efectuados por diferentes actores del octágono, es decir, la ley mejora el ambiente a partir de beneficiar la investigación en los diferentes niveles y por los diferentes actores que integran el octágono mencionado.

Hoy, una organización de la sociedad civil puede exigir al amparo de esta ley, se le entreguen los resultados de alguna investigación, con su respectiva metodología, desarrollo, cuadros estadísticos y conclusiones.

Lo anterior es de una relevancia enorme, dado que es reconocido por investigadores, activistas, académicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil que, las investigaciones y estudios de factibilidad efectuados por el gobierno, generalmente no se entregan a otros actores. Las razones: En ocasiones resquemor a compartir la información; miedo a dar a conocer los resultados por no favorecer la imagen de las oficinas gubernamentales encargadas del diseño o implementación del proyecto; malos manejos técnicos o financieros; corrupción, o la simple idea equivocada de

propiedad pública de un funcionario sobre un estudio pagado con fondos públicos.

Otro elemento del "ambiente" que se ve favorecido con esta ley, es la posibilidad de adecuar los marcos jurídicos. Desde la posibilidad de proponer cambios en artículos Constitucionales en la carta magna y en los estados, para mejorar las *políticas de Estado*; hasta la posibilidad de cambiar los lineamientos normativo administrativos que guían las *políticas operativas* en las oficinas públicas encargadas de entregar los servicios a la sociedad; pasando por supuesto, por las leyes, reglamentos, normas, acuerdos, convenios y decretos necesarios para mejorar la conducción de los asuntos del gobierno.

Es evidente, que el simple acceso a la información pública, no mejora por sí solo el proceso de construcción del cuerpo legal necesario para una adecuada política o programa. Sin embargo, el desgaste por falta de información pública, que han sufrido los diversos grupos interesados en cambiar las políticas de estado, las políticas de gobierno y las políticas operativas a lo largo de, al menos 50 años, es reconocido, documentado y en muchas ocasiones maldecido.

Toca el turno a la reflexión en tono al "clima", recordando igualmente lo mencionado en el capítulo III, en donde se describe el "clima" como un constructo de códigos explícitos e implícitos que determinan la percepción que tienen los "actores" entre ellos particularmente para este momento de análisis, importa la percepción de las acciones de gobierno.

Es evidente que al contar con mayor información pública se mejora la comunicación y se "limpia" el momento de las negociaciones, en la medida que se comparte información objetiva, abundante y en tiempo real.

Por otro lado, al mencionar las declaraciones y expresiones como una de las fuentes que generan los códigos que dan cuerpo al constructo que es el "clima", se puede entender que el impacto de acceder a la información para verificar el cumplimiento de acuerdos, obliga a los funcionarios públicos a mejorar sus sistemas de seguimiento y control de acciones en virtud del escrutinio antes mencionado.

Así, la ley obliga a mejorar la cantidad y calidad de expresiones y códigos en general que envían los servidores a la sociedad y esto impacta sin lugar a dudas en el "clima" de gobernabilidad.

No obstante lo anterior, la ley puede generar en el corto plazo efectos negativos en el "clima" de gobernabilidad por diferentes factores que son sumamente delicados y que a la larga por necesidad puede generar no solo el "clima" sino condiciones objetivas de ingobernabilidad

La propia ley, en sus capítulos tercero y cuarto y fundamentalmente en los artículos 13 y 14 del primero de ellos, establece la posibilidad de clasificar como reservada o confidencial información que por su naturaleza pueda comprometer entre otras cosas la seguridad nacional, la estabilidad económica del país y la conducción de negociaciones y procesos deliberativos.

Sin embargo, escapó a la propia ley la posibilidad de controlar y normar los factores culturales que generan "climas" de gobernabilidad adversos derivado de las percepciones generadas por el manejo informativo, en virtud de lo siguiente:

1. La ley no contempla la posibilidad de un período de "transición informativa" (por llamarlo de alguna manera), para la organización de más de 100 años de expedientes que más que conformar archivos, integran archiveros mal organizados bajo criterios artesanales y

personalísimos, que otorgan la llave maestra de la localización relativamente pronta y exacta de un documento. Sólo un artesano que pasó 15 años o más en esa labor y casi de memoria, es quien conoce del paradero de los expedientes. Lo anterior si se tiene la suerte de seguir contando con dicho artesano de la burocracia archivística.

2. La ley no contempla la tregua en los medios de comunicación para explicar que la información pública tenía, en el pasado, formas extrañas de circular entre las dependencias y no necesariamente se generaban documentos sobre actos de autoridad conocidos por la opinión pública, sin detrimento de que en algunas dependencias lo anterior se siga haciendo, pero no entrarían en la supuesta tregua.
3. La ley no contempla tampoco los factores culturales de nuestra sociedad, en la que un gasto perfectamente justificable en cualquier país se presenta como escandaloso. Lo anterior con la enorme injusticia que entraña el haber desconocido en otras administraciones gastos no sólo escandalosos sino macabros y a la luz de las carencias de la sociedad.

Así, al conocer de un gasto autorizado, hoy se presenta un escándalo, pero al no existir punto de comparación en realidad el escándalo en el fondo (y tal vez inconscientemente) se da en función del desconocimiento del gasto generado en otra administración y no tanto por los montos en sí mismo.

Lo anterior sin mencionar gastos como la "partida secreta" del ejecutivo federal y algunos estatales, con la que se cometían abusos impensables, se amasaban riquezas incalculables y por supuesto, se financiaban muchas de las cosas que hoy están claramente plasmadas en el clasificador por objeto del gasto que emite la Secretaría de Hacienda y al conocerse de manera formal generan sorpresas sociales.

Afortunadamente, la "partida secreta" ya no existe y en cambio, hay conocimiento del destino de los recursos públicos.

4. La ley, como instrumento del derecho positivo mexicano, no contempla la fragilidad de algunos empresarios de altísimo nivel económico, nacionales y extranjeros, los cuales, como describiría Andrés Openheimer en su libro "México en la Frontera del Caos", ante cualquier pequeña variación real o especulada, en los indicadores sociales, políticos y económicos, retiran sus capitales por el miedo a perder las ganancias proyectadas, sean éstas proporcionales al monto de la inversión y tiempo o no, es decir legítimas o no.

Lo anterior se detona a partir de conocer parcialmente o interpretar parcialmente (de manera dolosa o culposa) información pública, lo cual puede generar desinformación que repercute en una especulación con impactos económicos no calculables para el país.

5. La Ley, no previó la posibilidad de convertirse en la materia prima de un negocio multimillonario que, al tener costo cero en el producto que se maquila permite sin mayor esfuerzo maximizar aún más las ganancias con una inversión menor. Nos referimos a los medios de comunicación, para los cuales, la información es el insumo fundamental, la materia prima básica a transformar para generar la utilidad correspondiente.

Lo anterior genera una "guerra" informativa entre los medios y en torno a la ley de transparencia, que lleva por necesidad a un desequilibrio en el octágono de las políticas públicas, es decir, antes de la ley de transparencia, la noticia lo era, en tanto se generara un interés social por conocerla o un interés en los medios por investigarla, reproducirla y reportarla.

Pareciera que, después de la ley de transparencia, la noticia lo es en función de su facilidad de acceso.

Quizá se genere en el futuro, una suerte de auto control entre los mismos periodistas y se distingan entre los que, simplemente *coleccionan* información y maquilan la noticia, de los que cuidadosamente *seleccionan* información y documentan la historia.

Por lo pronto, lo anterior está generando un clima no favorable a la gobernabilidad en donde lejos de aplaudir la entrega de la información, se presenta el acceso como el hurto de un secreto, cuando son las propias dependencias las que entregan la información en cumplimiento con un mandato federal expresado en una ley impulsada por el propio titular del Poder Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Con el desarrollo de esta tesis se ha podido comprobar la hipótesis presentada como lo señalan las siguientes conclusiones en sus respectivos ámbitos:

1. Lo Jurídico

- La existencia de leyes de acceso a la información pública disminuye los índices de corrupción e incrementa en forma sustancial la eficiencia administrativa del Estado. Dar paso a medidas que contrarresten o al menos limiten la corrupción en la gestión pública es aportar a la construcción de un régimen de calidad y legítimo, en este sentido la ley de transparencia tiene un impacto directo.
- Sólo contando con un marco jurídico adecuado con los principios de transparencia, legalidad y eficacia, donde el gobierno esté obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, se puede brindar la libertad de acceso a la fuente de información en posesión de la autoridad administrativa, plasmada en documentos.
- Dicha obligatoriedad la se ve reflejada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, puesto que la ley es de orden público y por ende, es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales. Y también se observa en la actuación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, siendo éste un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, quien es el .

encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.

- Las prácticas de rendición de cuentas en México se encuentran acotadas y la aprobación de la Ley, así como el establecimiento del IFAI, para abrir la información pública gubernamental es un hito en la historia de México.

2. Lo Administrativo

- Pudimos observar que a través de las funciones administrativas, las funciones jurisdiccionales y las funciones legislativas, el Estado cumple con sus atribuciones, que a su vez, están reguladas en el derecho administrativo, mismo que enmarca los deberes de solidaridad social del servicio público.
- De no asumirse los deberes del servidor público y que éstos a su vez se puedan observar y evaluar, entonces se debilita la gobernabilidad. El acceso a la información es una medida de control público, ya que la ciudadanía influye sobre la burocracia al vigilarla y exigirle apego a la legalidad.
- Pudimos ver que la gobernabilidad es un proceso en curso con relaciones complejas entre los componentes de un sistema político y que se compone de tres conceptos sustanciales: eficacia, legitimidad y estabilidad. Por la parte administrativa se puede entender por gobernabilidad como el ejercicio del Buen Gobierno, que se refiere a las facultades económicas, políticas y administrativas para la gestión eficiente de los asuntos de un país, legitimado con la participación de los diferentes actores que impulsen el desarrollo integral, sustentable,

equitativo, ético, democrático y solidario del país. Sin el conocimiento de las acciones del aparato administrativo no se podría evaluar del todo si una parte está cumpliendo con su compromiso adquirido en el contrato social y se logra un impacto en la calidad de régimen o legitimidad política que requiere el Estado.

- La gobernabilidad entraña la obligación de rendir cuentas y asegurar la participación de los interesados. Ante la exigencia ciudadana de mayor transparencia y agilidad en la acción gubernamental, la mejora de la administración pública es una vía para fortalecer y/o recobrar la gobernabilidad.
- La información en cantidad, calidad y oportunidad permite expandir los horizontes de cambio en políticas públicas de arriba a abajo; a un cambio horizontal; un cambio de abajo a arriba y por supuesto un cambio a base del sistema de redes al que nos referimos con el octágono de las políticas públicas.
- Existe información que no puede ser pública porque compromete la seguridad nacional o la seguridad de uno o más individuos. Ante esos casos, la Ley contempla lo que es la información reservada y la información confidencial y obliga a los servidores públicos a delimitar con precisión qué puede clasificarse y qué no. El Reglamento establece que los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría la difusión de los documentos, según lo establecido por la Ley. Éstos a su vez, tendrán la obligación de fundamentar y motivar las causas por las cuales se niega la información.
- En cuanto a eficiencia, la Ley determina en quién recae la responsabilidad de atender las demandas y, por eficacia, sin incrementar el aparato burocrático. Sólo la Unidad de Enlace tiene

facultades para contestar las solicitudes de los particulares, por ser el vínculo entre la dependencia y el solicitante, pues es la responsable de hacer la notificación a que se refiere la Ley.

- También la Ley determina tiempos de respuesta, a fin de evitar que se juegue con los plazos según el interés de algún funcionario público. Si la autoridad no responde a una solicitud de acceso en el plazo señalado quedará obligado a dar acceso a la información en un período de tiempo no mayor a 10 días hábiles.
- La ley de transparencia, pareciera generar también efectos colaterales negativos, al menos en un primer período de implementación, debido a la posibilidad de hacer escándalos mediáticos y con ello, desvirtuar el principio de transparencia.

3. Lo Político

- Gracias a la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la gobernabilidad se fortalece mediante el acceso a la información pública y la transparencia. La relevancia radica en que la ley de transparencia pone en un "aparador de cristal" principalmente, pero no exclusivamente, la información en torno a la gestión pública y las actividades normativo-administrativas del gobierno. Sin embargo, la obligación va más allá de la publicación de la información, también deben los servidores públicos apoyar a la ciudadanía a fin de entender los procesos de consulta y, en términos generales, fortalecerse una cultura de la información. Es decir, promover no sólo el acceso a la misma, sino su uso responsable.

- Vimos al poder como uno de los elementos fundamentales del impulso social y humano. Las leyes en general orientadas a regular la conducta humana y a garantizar la convivencia armónica y el desarrollo equitativo de la sociedad, en realidad tienen intrínsecamente un efecto directo e indirecto sobre el "poder" individual, el "poder" colectivo y el "poder" público.
- Los tres grandes componentes que integran la gobernabilidad; denominando el tercero de ellos como el *diálogo técnico y político*, surge como el reconocimiento de una lucha permanente que se da por el poder en los otros dos componentes (calidad de régimen y eficacia gubernamental); ya en el terreno político y la lucha por controlar las decisiones de Estado y el acceso a los cargos públicos de representación social; ya en el terreno administrativo los procesos de planeación y diseño de programas así como el control de la asignación de recursos humanos materiales y financieros, o simplemente por la lucha para acceder e influir (ser escuchados) en los hombres y mujeres que toman las decisiones en un país.
- No se consideró que una ley de acceso a la información transfiera esa parte del poder, en virtud de que es el gobierno y sólo el gobierno, como el aparato del Estado el que puede ejercer con exclusividad, de manera legítima y legal la fuerza pública para imponer la voluntad de varios, plasmada en una ley sobre uno o más individuos que se apartan del cumplimiento de ésta.
- La Ley Federal de Transparencia impacta en la fuente del poder público derivada de la personalidad, al limitarla y regularla en la percepción que la sociedad se forma de sus mandatarios.

- El acceso a la información pública, por un lado limita la fuente del "poder" del legislador en lo personal mediante el instrumento del poder condicionado; y por otro lado, aumenta la fuente del "poder" social a partir de la organización de los otros actores relevantes mediante el instrumento del poder compensatorio.
- El acceso a la información pública limita la fuente del poder que deviene de la organización en virtud de que amplia el conocimiento de las leyes y disminuye la discrecionalidad en su interpretación, lo que regula el poder condigno del Estado. Asimismo, la organización que es regulada en su propiedad y recursos se ve acotada en su poder compensatorio. Por último, al transparentar los planes y programas de la organización, la Ley limita por acción social el poder condicionado que se instrumenta a partir de las organizaciones.
- El impacto inmediato y evidente de la ley, es la voluntad misma del gobierno político por transparentar su gestión pública y la información que genera el régimen en turno. Es decir, la existencia de la propia ley, genera ya un impacto en la legitimidad del régimen.
- Se fortalece la democracia porque la información que antes era exclusivamente usufructuada por el Estado, a partir de esta ley, puede ser utilizada por diferentes actores del octágono. Con la democracia representativa que entraña delegación de autoridad del electorado a sus representantes, se establece un contrato, en el que el representante tiene la obligación permanente de informar a los ciudadanos que lo eligieron de los actos que lleva a cabo.
- Es evidente, que el simple acceso a la información pública, no mejora por sí solo el proceso de construcción del cuerpo legal necesario para una adecuada política o programa. Sin embargo, el desgaste por falta

de información pública, que han sufrido los diversos grupos interesados en cambiar las políticas de Estado, las políticas de gobierno y las políticas operativas a lo largo de, al menos 50 años, es reconocido, documentado y en muchas ocasiones maldecido.

4. Lo Social

- El contar hoy con una ley de acceso a la información, permite establecer un mecanismo institucional de participación que con un adecuado impulso traerá como consecuencia la rendición de cuentas que obliga a la larga a cuidar del uso de los recursos y la manera de resolver los problemas sociales con apego a la ley y los valores éticos del servicio público.
- Una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no garantiza por sí sola el ejercicio ciudadano de la petición o búsqueda de la información.
- La rendición de cuentas adquiere contenido y relevancia en la medida en que la soberanía recae en el pueblo y no en el mandatario.
- Las sociedades de los países democráticos no cambian por decreto. Es la acción administrativa, la colectiva como necesidad, la organizada, la institucional o el impulso individual por participar lo que provoca cambios, la participación que se refiere a las situaciones en las que el individuo o un grupo de individuos contribuya directa o indirectamente en una situación política o social.

- Y en la vigilancia del desempeño de los funcionarios públicos y del uso de los recursos económicos, materiales y humanos bajo la responsabilidad del gobierno.
- Es menester que los ciudadanos participen en la demanda de información proporcionada, así como en su verificación, lo que implica, además del derecho ciudadano de acceder a la información, contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Cualquier persona puede solicitar el ejercicio de acceso a la información en la página del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
- La ley de transparencia junto con el presupuesto asignado al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI, es de los mejores mecanismos de participación generados por el gobierno en la última década.
- El acceso a la información da enormes herramientas para expandir el diálogo técnico y político la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los académicos y activistas, que suelen ser agentes de cambio en temas cruciales de la agenda pública y social.

BIBLIOGRAFÍA

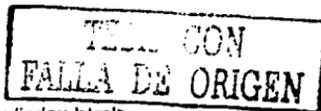
- Achard, Diego y Manuel Flores. *Gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina*, Fondo de Cultura Económica-PNUD, México 1997.
- Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Presidencia de la República. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. México. 2003. <agendabuengobierno@presidencia.gob.mx>
- Aguilar, V. Luis, F. "Democracia y Gobernabilidad". *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 26 Abril – Junio, 1995
- Ahumada, P. Jaime. "Descentralización, Gobernabilidad y Participación Social". *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 26 Abril – Junio, 1995.
- Balanoff, Howard (Editor). *Public Administration*, Dushkin Publishing Group/Brown & Benchmark Publishers, Guilford, 1996
- Bobbio, Norberto, et. al. *Diccionario de Política*. 2 tomos. México, S. XXI. 2000
- Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública a.c. T. 1. México.
- Cabrero, M., Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México. 1995.
- Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (N° 6), Méx., 1997.
- Clark, Kenneth B. *Patetismo del poder*.
- Claude S., George Jr. *Historia del Pensamiento Administrativo*. México. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. 1992.
- Cortiñas, P. León. "Democracia Descentralización y Gestión Pública". *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 26 Abril – Junio, 1995.
- Crozier, Michel. "El cambio en las organizaciones Públicas". *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. I, núm. 1, Méx., Jul. – Dic., 1992.

- -----*Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*, Fondo de Cultura Económica, Méx., 1992.
- *Diccionario de la Lengua Española*, edición en CD-Rom. Real Academia Española. Espasa Calpe. España. 1998.
- Delgadillo Guliérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario de la función pública*. INAP. México. 1989.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México. 1988.
- Guadarrama Sistos, Roberto. "La Tercera Revolución Científico-Tecnológica de la Humanidad". México. Estudios Políticos; Nueva época, Vol. 7. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 1988.
- Fernández Ramos, Severiano. "Reposiciones para la Ley de Acceso a la Información", *Boletín de Derecho Comparado*. No. 105; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Año XXXV, septiembre-diciembre 2002.
- Fernández Santillán, José F. Locke y Kant. Ensayos de filosofía política. FCE; México 1992
- Fox Quesada, Vicente. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006".
- Galbraith, John Kenneth. *Anatomía del Poder*. Edivisión 1983.
- Guerrero, Omar. "Implementación de Políticas como Gobernabilidad". *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 26 Abril – Junio, 1995.
- Gutiérrez Sáenz, Raúl. *Introducción a la ética*. Esfinge. México. 1989.
- *Innova Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública. Innovación y calidad en el gobierno del siglo XXI*. <<http://fifthglobalforum.org/index.php?idseccion=13>>
- Inostroza F., Luis. "Gobernabilidad, Desequilibrios Regionales y Desigualdades Sociales". *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 26 Abril – Junio, 1995.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. "Cultura de la transparencia". <<http://www.ifai.org.mx/nivel2/cultura.html>>

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Jornadas de la Gobernabilidad". PNUD.
<<http://www.un.org.ar/gobernabilidad>> 1996.
- Clark, Kenneth B. *El patetismo del poder*. Fondo de Cultura Económica. México. 1976
- Kliksbergh, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, Méx., 1989.
- -----, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, Madrid, 1989.
- -----, Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina, F. C. E. – INAP – CLAD, Méx., 1986.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Aguilar. Madrid. 1976. Capítulo X, p. 85.
- López Presa, José Octavio (Coordinador). *Corrupción y Cambio*. Fondo de Cultura Económica, Méx., 1998.
- Lynn, Jr., Laurence E. "Reforma administrativa internacional: ley pública y la nueva administración pública". *Gestión y política pública*. CIDE, Vol. V, N° 2. México. 1996.
- Mackie J. L., *Ética. La invención de lo bueno y lo malo*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- Maréchal, Jean-Paul. "Imaginar otra sociedad. El momento de elegir un modelo". México. *Le Monde Diplomatique*, edición mexicana; año 1, Núm. 11, abril-mayo, 1998.
- Martínez M., Rafael. *Derecho Burocrático*, Biblioteca Dicciones Jurídicos Temáticos (Vol. 5), Harla, México. 1998.
- Marván Laborde, María; Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Ponencia del 3 de octubre del 2003, en un evento dirigido a Presidentes Municipales en Torreón Coahuila.
- Merino H., Mauricio.(Coord.). *Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – CONACYT. México. 1992.
- Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. México. Ed. Porrúa.

- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México. FCE. 1973.
- OCDE. Puma Policy Brief. *Managing Government Ethics*, Mimeo, 1997.
- Osborne, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de Gobierno*. Ed. Gernika. México, 1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Talleres Gráficos de México. 2001. p.32.
- Plasencia D., Adriana. *Gerencia Pública. Bases Teóricas Conceptuales*. Colegio nacional de Ciencias y Administración Pública, México. 1994.
- PNUD, *Cooperación y gobernabilidad democrática. Fronteras de Interacción Ejecutivo-Parlamento*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998
- -----, *Gobernabilidad. Clave del Desarrollo Humano Sostenible*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1997.
- -----, *Informe sobre el Desarrollo Humano. 1999*, Mundi Prensa, Madrid.
- -----, *Informe sobre el Desarrollo Humano. 2000*, Mundi Prensa, Madrid.
- Razo de la Paz, Sandra Ivette. *La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como medio para controlar administrativa y políticamente al gobierno de México*. Tesis de Licenciatura en Derecho. UNAM. México. 2003.
- *Resumen Ejecutivo del Tercer Informe de Gobierno de la Administración Pública Federal 2000-2006*. Presidencia de la República. México. 2003.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. Ed. Porrúa; col. Sepan cuántos; núm. 113. México. 1987.
- Savater, Fernando. *Ética, política, ciudadanía*. Grijalbo, Raya en el agua, Causa ciudadana. México. 1998.
- Stillman J., Richard. *Public Administración. Concepts and Cases*. Houghton Mifflin, Boston. 1996.
- Transparencia Internacional. *El Libro de Consulta 2000 de TI*; p. 17.



<<http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/index.html>>

- Ugalde, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral. 2002.
- Vaughn Robert G. "Transparencia - Los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas". Temas de la Transparencia. Departamento. de Estado de EEUU. Agosto 2000.
- <<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijds/vaughn.htm>>
- World Bank. *Governance. The World Bank's Experience*, World Bank Development in Practice. Washington, 1996.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. 2003.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. *Legislación de la Administración Pública Federal*. Delma. México. 2003.
- Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. *Legislación de la Administración Pública Federal*. Delma. México. 2003.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental.