



PROGRAMA DE POSGRADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DE NORTE**

**CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES**

**MULTIDISCIPLINARIAS**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**LA TRANSPARENCIA MEXICANA A INICIOS DEL SIGLO  
XXI: Fundamentos, Construcción y Perspectivas.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA: Marcos Francisco Alpuche Hernández**

Tutor:

Dr. Roberto Moreno Espinosa

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, JUNIO DE 2006.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

Los que desean congraciarse con un príncipe suelen presentársele con aquello que reputan por más precioso entre lo que poseen, o con lo que juzgan más ha de agradarle; de ahí que se vea que muchas veces le son regalados caballos, armas, telas de oro, piedras preciosas y parecidos adornos dignos de su grandeza. Desean, pues, presentarme ante Vuestra Magnificencia con algún testimonio de mi sometimiento, no he encontrado entre lo poco que poseo nada que me sea más caro o que tanto estime como el conocimiento de las acciones de los hombres, gracias a una larga experiencia de las cosas modernas y a un incesante estudio de las antiguas.

Nicolás Maquiavelo al Magnifico Lorenzo de Medicis

Un triunfador no es quien hace cosas grandes, sino quien ayuda a otros a lograrlas. . .

A todos los triunfadores que me han apoyado para la realización de este proyecto. . .

A Don Luis Alpuche y González

Por el ejemplo de los logros a partir del trabajo y no como producto del privilegio.

A Clara Alpuche H.

Como ejemplo de mujer independiente, jefa de familia y hermana mayor.

A mi equipo KND:

Alfredo Carmona (No. 2) por tu amistad y experiencia compartida, por enseñarnos a sumar en lugar de restar y a trabajar armoniosamente en equipo.

Edith De Alba Martínez (No. 3) por tu amistad, compromiso, apoyo y alegría. Por tu confianza depositada en mí y la oportunidad brindada en el plano profesional.

César Casiano Dionicio (No. 4) por tu amistad sincera, apoyo y respaldo sin importar lo que deba realizarse en aras de cumplir con lo debido.

Denhi Rosas Zárate (No. 5) por tu amistad, apoyo, confianza a mi persona y tus consejos para la vida futura que esta por venir.

A Omar Lara Menchaca

Por brindarnos a todos una amistad sin igual y una confianza de las que es sumamente difícil encontrar en estos tiempos.

A mis profesores y todos aquellos de quienes he aprendido algo, prometiéndoles poner todo de mi parte para no defraudarlos nunca.

A la Maestra María Del Carmen Solórzano

Por su dedicación maternal a nosotros sus alumnos, por su sincera preocupación tanto intelectual como personal y la atención que nos brinda siempre.

A la Doctora Bertha Lerner Sigal

Por su apoyo al Dr. Roberto Moreno y el tiempo dedicado constantemente a este trabajo y a mi persona.

A la Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Por su dedicación y aportaciones para este trabajo, en medio de la actividad tan intensa que realiza en pro de la Transparencia y las Ciencias Sociales.

Al Doctor Antonio Azuela

Por su preocupación y consejo, por sus aportaciones a este trabajo y ser participe de esta grata experiencia intelectual.

Al Doctor Roberto Moreno Espinosa

Por respetar mis ideas e intereses académicos y continuar acompañándome en éste nuevo recorrido del viaje más maravilloso que existe, pese a que no tenga un punto definitivo de llegada: el conocimiento.

A Lety Velásquez, Paty Rangel, Paty Torres, Lupita Ayala, Rita Ortega, Olga Martínez, Alix, Perla, Ivone, Mayra Rojas, Dulce Michael, y todas las otras chicas que han confiado en mí para acompañarlas durante su preparación intelectual, recordándoles que ustedes pueden ser las mejores, solo basta que se lo propongan. Yo también confío en ustedes.

Al Profesor Jaime Zarco Aguilar

Por su confianza, reconocimiento, enseñanzas y compartir sus valores sinceramente, pese a tener un origen y formación distintos en el sistema, pero iguales en esencia. Profesor: Usted y su esposa también son parte de esto.

A la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, donde encontré amigos más que compañeros.

A mi Alma Mater y su Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, por la oportunidad nuevamente brindada.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por su apoyo a las investigaciones que se realizan en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Máxima Casa de Estudios.

A todos ustedes, por darme todo lo posible y más incluso sin pedirlo. Por su preocupación y dedicación a mi persona que me hacen sentir tan especial. Gracias.

¡México, Pumas, Universidad!

Ciudad Universitaria, México, Junio de 2006.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

I

### I.- DE LO PÚBLICO GUBERNAMENTAL A LO PÚBLICO

1.- EL MUNDO DE LO PÚBLICO	1
1.1.- LO PÚBLICO NO ESTATAL	4
1.2.- EL CONTROL DE LO PÚBLICO	7
1.3.- LO PÚBLICO SOCIAL	10

### II.- LA TRANSPARENCIA: QUE ES, SUS ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS, COMPOSICIÓN, CONTRAPARTES Y DEGENERACIÓN.

2.1.- DEFINIENDO LA TRANSPARENCIA	15
2.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNACIONAL	
2.2.1.- LA TRANSPARENCIA BRITÁNICA	18
2.2.2.- PERESTROICA, GLASNOST Y TRANSPARENCIA	23
2.3.- LOS DERECHOS QUE FUNDAMENTAN LA TRANSPARENCIA	
2.3.1.- LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO	25
2.3.2.- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS	27

**2.3.3.- LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN 29**

**2.4.- CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA 31**

**2.5.- LA VIDA PRIVADA COMO LÍMITE AL DERECHO A LA INFORMACIÓN 35**

**2.6. – RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA 37**

**2.7.- ÉTICA PÚBLICA, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA 39**

**2.8.- CONTRAPARTES DE LA TRANSPARENCIA: DE LOS ARCANOS AL PODER INVISIBLE Y LA OPACIDAD**

**2.8.1.- LA NECESIDAD DEL SECRETO O ARCANO 42**

**2.8.2.- LOS ARCANOS Y EL PODER INVISIBLE 45**

**2.8.3.- LA OPACIDAD Y LA CENSURA COMO DEGENERACIÓN DE LOS ARCANOS 51**

### **III.- LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

**3.1.- EL MUNDO DE LO PÚBLICO EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX 53**

**3.2.- ANTECEDENTES Y RUTA CRÍTICA DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO 58**

**3.2.1.- LA TRASCENDENCIA DEL GRUPO OAXACA PARA LOGRAR LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL 62**

**3.3.- LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SUS LIMITANTES 71**

**3.3.1.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL 74**

**3.4.- DERECHOS QUE FUNDAMENTAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

**3.4.1.- DERECHOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MÉXICO 75**

**3.4.2.- DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN 77**

**3.4.3.- NORMATIVIDAD RESPECTIVA AL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO 80**

**3.4.4.- MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS 86**

**3.5.- RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 87**

**3.5.1.- LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL 88**

**3.5.2.- ESPECIFICACIONES DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL 90**

**3.6.- LA VIDA PRIVADA Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD COMO LÍMITE AL ACCESO A LA INFORMACIÓN 94**

#### **IV.- LA SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

**4.1.- LAS EXPRESIONES DE LA TRANSPARENCIA 97**

**4.2.- LA IMPORTANCIA DE LOS ÍNDICES 100**

**4.2.1.- LA MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y LA OPACIDAD PARA AMÉRICA LATINA Y MÉXICO 102**

**4.2.2.- LAS RECOMENDACIONES SURGIDAS DEL ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA 105**

**4.2.3.- EL ÍNDICE DE OPACIDAD 107**

**4.2.4.- TRANSPARENCIA Y OSCURIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 111**

**4.2.5.- LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL 115**

**4.2.6.- CALIFICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL 117**

**4.2.7.- LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA 119**

**4.2.8.- TRANSPARENCIA JUDICIAL 121**

**4.2.9.- TRANSPARENCIA, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y JUICIOS DE OPINIÓN PARALELOS 126**

**4.2.10.- TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA ELECTORAL 129**

**4.3.- DATOS PERSONALES, OTRO ASPECTO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES 132**

**4.3.1.- CLASIFICACIÓN Y NECESIDAD DE REGULACIÓN DE LOS DATOS PERSONALES 135**

**4.4.- LA DISCUSIÓN ACTUAL SOBRE LA VIDA PRIVADA COMO LÍMITE A LA TRANSPARENCIA 137**

**4.4.1.- LA INTENCIÓN DE REFORMAS CONSECUENTES, CON EL PRETEXTO DE PROTEGER LA VIDA PRIVADA 142**

<b>4.5.- ÉTICA, VALORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA</b>	<b>145</b>
<b>4.6.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA</b>	<b>147</b>
<b>4.7.- LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL CONTROL</b>	<b>151</b>
<b>4.8.- LA TRANSPARENCIA COMO VÍNCULO DE CONFIANZA ENTRE CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>153</b>
<b>V .- LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN EL MÉXICO ACTUAL</b>	
<b>5.1.- LAS PROPUESTAS DE CAMBIO</b>	<b>156</b>
<b>5.2.-LA PERSPECTIVA DE FUTURO</b>	<b>167</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>175</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>178</b>

## I N T R O D U C C I O N

En el devenir histórico es posible observar como los Estados adoptan medidas para mantenerse a la vanguardia en sus actividades, aprovechando para ello las nuevas herramientas que surgen con los cambios tecnológicos. Al mismo tiempo se presentan nuevas necesidades, derechos y obligaciones, que al ser incorporadas precisan conjuntarse con las ya existentes. De manera especial se deben preservar y fortalecer aquellas consideradas esenciales, reconocidas a todo individuo, aún cuando no sea ciudadano del Estado en cuyo territorio se encuentre.

A partir de los derechos y garantías individuales, identificamos el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, de los cuales surge la transparencia. Por ser de reciente aparición en México, podría calificarse como una simple moda, o como una muestra de modernidad democrática; lo cierto es que, la transparencia, tiene múltiples repercusiones en el mundo de lo público, en el cual se ubica, manifiestas también en la Administración Pública y la Política.

Nacida de la libertad de expresión y el derecho a la información, como un requisito para poder hacer uso adecuado de esa libertad, la transparencia precisa de un marco normativo para darle legalidad y garantizar tanto su buen ejercicio, como asegurar la protección de los datos personales. En este caso, la transparencia es un buen ejemplo del derecho subjetivo y el derecho positivo.

Dentro del mundo de lo público, podemos observarle en tres grupos institucionales: en la Administración Pública, en la Política y el Tercer Sector No Estatal.

En la Administración Pública articula los instrumentos y mecanismos útiles para la fiscalización y rendición de cuentas. Ayuda a detectar y combatir la corrupción, facilita e incentiva la participación

ciudadana; logrando un mayor acercamiento entre ciudadanos y gobierno, fortaleciendo la confianza en sus instituciones

En lo político, también se logra un acercamiento, pero agregado a lo anterior, debemos señalar que la generación de confianza ciudadana, como valor agregado para este grupo institucional, implica una serie de valores identificables con procesos que apuntalan la normalidad democrática del Estado, colaborando en su estabilidad y transformación social.

En el caso del Tercer Sector No Estatal, compuesto por ONGs, asociaciones civiles, asistenciales, etc. la transparencia les atañe como integrantes del mundo de lo público, coadyuvantes en muchas ocasiones, de las labores tradicionalmente identificadas con el gobierno, pero actualmente ya no exclusivas de él. Al recibir recursos gubernamentales, la transparencia en su manejo se torna obligatoria.

En los últimos veinte años los países con Ley de Acceso a la Información pasaron de diez a sesenta y dos. Lo cual nos indica la importancia que esta cobrando la transparencia internacionalmente, ya que la existencia de dicha ley es considerada como una de las condiciones para su labor en la articulación de mecanismos proactivos de rendición de cuentas. Sin embargo, en el mundo académico su presencia como materia de estudio, investigación y análisis se encuentra todavía en una etapa temprana, ofreciendo así un vasto y rico campo para la investigación.

En el presente trabajo se analiza la transparencia a partir del derecho a la información y la libertad de expresión, desde su nivel conceptual, definición, fundamentos, construcción y las acciones para su implementación, tanto en el entorno internacional como en México, además de ofrecer una perspectiva de futuro, conformando así una visión integral de su naturaleza. Esto contempla su marco jurídico, y las acciones que en su beneficio se han implementado, en un entorno

donde la participación social ha resultado un elemento más determinante que el gobierno, obligándole a modificar incluso la ideología al interior de sus instituciones, con un código de ética que ya la contempla como un valor esencial del servidor público. De esta manera, la transparencia se torna en un reclamo originado en la falta de confianza, durante una fase importante del proceso de democratización nacional: la alternancia.

Al conformarse ésta visión integral de la transparencia, se busca identificar todos los factores que han influido y siguen influyendo, tanto en su fortalecimiento y desarrollo, como en su inhibición. El peso de cada uno de los actores dentro del proceso que se ha dado hasta este momento y las condiciones bajo las cuales participaron. Sin descuidar desde luego, las bases teóricas que la fundamentan y encaminan a un futuro de certidumbre para el ciudadano.

En un entorno donde ya se cuenta con trabajos dedicados a este tema, y constantemente aparecen más, es necesario hacer acopio y sistematización del mayor número posible de fuentes, a fin de conformar un documento base, dirigido a los interesados en su estudio para proporcionarles el conocimiento necesario y la visión integral de todas sus posibilidades de despliegue tanto teórico como instrumental. Esta perspectiva integral constituye el valor agregado del presente trabajo, en el entendido de que la actualización permanentemente es una obligación ética intrínseca a todo profesionista.

Los aspectos importantes que la investigación busca identificar en torno a la transparencia son:

Si el ciudadano es el principal afectado o beneficiado como consecuencia de las acciones gubernamentales, ¿qué tan presente ésta en el proceso, o es el gran ausente en el ejercicio del acceso a la información, dejándolo en manos de los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales e investigadores? Además de que, es él quien ratifica

o retira la confianza a un proyecto de nación en el momento de ejercer su derecho al voto.

Si el control social se ejerce de muchas maneras, siendo el control disperso el más efectivo, ¿Qué papel juega la transparencia, mediante el acceso a la información, Como mecanismo de control efectivo por parte de la sociedad, para fiscalizar y exigir la rendición de cuentas al gobierno? Además de precisar su relación como garante de la gobernabilidad, legitimidad y legalidad en sus acciones.

A partir del uso que se ha hecho de los mecanismos que conforman la transparencia, identificar cual es su estado a inicios del Siglo XXI ¿qué resultados se pueden esperar de ella y cual es la perspectiva de futuro que nos proyecta en la relación ciudadanos, gobierno, control, sin que todo quede en lo formal y se ubique dentro de lo efectivo?

Para resaltar lo correspondiente a cada uno de los aspectos ya señalados, de manera que sea contestada cualquier otra duda que pudiera surgir, y dejar la puerta abierta a posibles investigaciones futuras, surgidas como inquietud; a raíz de este trabajo, se plantean cinco preguntas en correspondencia con cada uno de los capítulos, que al ser contestadas develarán la transparencia mexicana a inicios del siglo XXI, son:

¿En donde se encuentra?

¿De que manera está conformada?

¿Cuál ha sido su construcción en nuestro país?

¿Qué utilidad se le ha dado?

¿Cuáles son sus perspectivas de futuro a partir de la utilidad que se le pueda dar?

Respondiendo a la primera pregunta, en el capítulo uno, se analiza el mundo de lo público desde su aspecto filosófico, y como a partir de tres principios: *Dimensión Colectiva – Dimensión Individual, Visibilidad Vs. Ocultamiento, y Apertura – Clausura*; se ubica la información pública

gubernamental en dicho mundo, correspondiéndole sobre todo, el tercer principio, y se garantiza su acceso para todo el que esté interesado en ella; como una garantía y un derecho, fundamentado en dos exigencias ciudadanas, una democrática: de asegurar el espacio gubernamental como efectivamente público, y otra civilizatoria: del respeto estricto a los datos personales.

Al enmarcarse en el mundo de lo público, el acceso a la información y la transparencia; sobrepasan lo gubernamental, tornándose en un instrumento con dos vertientes dentro de lo público: Como instrumento para incentivar la participación fundamentada, efectiva y precisa, y como articulador de mecanismo de fiscalización de las acciones públicas, iniciando con las gubernamentales, pero sin limitarse a ellas de manera exclusiva. Estos aspectos son necesarios dentro de un Estado en evolución, cuyas funciones, instituciones y sociedad están cambiando.

Dentro del control de lo público, podemos apuntar dos criterios de control: El Institucional y El Funcional los cuales se realizan por dos vías, ubicando como segunda la transparencia de la información, en atención a un principio general como el mecanismo de control más genérico, difuso y más automático, permitiendo la participación de un mayor número de actores posible. De ese modo se genera un control participativo, que sumado al autocontrol; ayuda a mejorar la labor administrativa y la rendición de cuentas en el mundo de lo público.

En complemento, el mundo de lo público precisa del ciudadano y su participación, tanto desde el Estado, hasta su permanencia, pasando por todos los mecanismos necesarios para su sobrevivencia, encontrados en la conjunción de los intereses generales y particulares, es decir, públicos y privados, donde el ciudadano cobra sentido como tal, tanto en identidad como en actuación.

En el segundo capítulo, se analizan los elementos que la fundamentan junto con el acceso a la información es decir, las garantías individuales. Partiendo de la declaración universal de los derechos del hombre y el ciudadano, el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, garantizados tanto a nivel nacional como internacional, definiéndose más con la evolución social. A nivel internacional, encontramos por primera vez la aparición de la transparencia como "glasnost", elemento indispensable para la perestroika de Gorbachev, en tanto que, en los países que pertenecen o pertenecieron al Reino Unido; encontramos una importante tradición de libertad de expresión y libre acceso a la información, de tal manera que se puede apreciar el fundamento de la transparencia, y su funcionamiento, pese a que se carezca de un ordenamiento sobre el particular.

A la par del desarrollo de la transparencia y en su mismo origen encontramos la existencia de la secrecía o arcano, y la opacidad, como su contraparte y degeneración de la misma respectivamente. En el primer caso, se trata de una necesidad ligada a situaciones de emergencia que pueden involucrar el uso del poder invisible del Estado. En el segundo, se trata de una degeneración, que alejándose de su función primigenia de conservación del Estado de Derecho, pasa a asegurar la permanencia del grupo en el poder, al controlar el acceso a la información. La censura es diferente. Se utiliza como instrumento de manejo ideológico de la sociedad en beneficio del grupo en el poder o de determinadas autoridades, como las eclesiásticas, para asegurar su dominio. Contribuye a una estabilidad que como apunta Nozik, solamente es posible en las utopías, las cuales se caracterizan porque en ellas no pasa nada, ya que todo está controlado.

Cuando el poder invisible se encuentra bajo control estatal, cumple funciones un tanto cuestionables en aras del interés público.

Cuando no lo está puede poner en riesgo todo el orden establecido, se encuentra en los límites de la transparencia, generalmente asociado a motivos militares o de seguridad nacional, cuyo conocimiento podría generar situaciones de mayor peligro que las que trata de evitar.

El tercer capítulo, señala la conformación de la transparencia en nuestro país desde dos perspectivas: La ruta crítica de la transparencia en México y un análisis jurídico de la normatividad que la fundamenta.

En la ruta crítica se analiza la destacada labor del llamado Grupo Oaxaca para influir en la agenda legislativa y obligar al “gobierno del cambio” a tomar acciones en el campo del derecho a la información, presionado desde la sociedad civil. Sobresale el hecho de que el Grupo Oaxaca no está constituido formalmente, a diferencia de otras organizaciones que trabajan en pro de la transparencia, tratándose de un grupo que actuó en torno a una inquietud social, transformada en iniciativa de ley. También incluye las materias que rechazó incorporar el gobierno federal y los elementos faltantes por discutir e incluir.

El análisis abarca el marco jurídico que fundamenta y contempla de manera detallada los mecanismos que buscan garantizar el libre acceso a la información, los instrumentos jurídicos que garantizan la transparencia: La Carta Magna, la ley respectiva y su reglamento los lineamientos para su aplicación, los límites establecidos por la privacidad y la protección de datos personales, los mecanismos de excepción, y los sujetos obligados a su cumplimiento.

El capítulo cuatro, evalúa la utilidad que se le ha dado a la transparencia, a partir de índices que miden los resultados y niveles alcanzados en la materia, incluyendo las tres instancias de gobierno y los poderes de la unión. Contempla la manera en que se ha cumplido la normatividad, a fin de identificar sus alcances y limitaciones como instrumento para la fiscalización y facilitador de la fiscalización y participación ciudadana. Los índices internacionales de transparencia y

su calificación para México, señalan que el lugar ocupado a nivel continental, es alto, y agregan recomendaciones originadas a partir de los resultados, así como el grado de confianza en las acciones gubernamentales, sus instituciones y poderes de la unión. Al ser el manejo de los recursos el rubro más sensible, se pone atención especial en la transparencia presupuestal, destacando los conflictos existentes al respecto, dentro de los tres niveles de gobierno, sin pasar por alto su importancia electoral.

Los datos muestran que el poder judicial es el más opaco, que existe gran disparidad en la aplicación de la normatividad respectiva en las entidades federativas.

Dentro del mundo de lo público, la transparencia no se limita a las instituciones gubernamentales. La necesidad de regulación y un instituto respectivos que resguarde el manejo y uso de la información y los datos personales es el siguiente paso a dar considerando la protección de esos datos, la intimidad y la vida privada como los límites a nuestra incipiente transparencia y una prioridad. Su discusión es vigente en aras de definir aquello que aún no acaba de definirse, y corre el riesgo de corromper su función y capacidad como instrumento de fiscalización, abusando de aquello que debería proteger.

Por esa causa, la principal discusión actual, versa sobre la protección a los datos personales, nuevos mecanismos para su aseguramiento y el fortalecimiento de los ya existentes, pero como las leyes son manipulables en beneficio de determinados grupos, o personas, la actual discusión sobre el tema de la privacidad, parecería estar manipulada o por lo menos influenciada por parte de la esposa del Señor Fox, y militantes identificados del PAN, los cuales pretenden realizar modificaciones constitucionales, que de ser aceptadas, solamente se compararían con los antecedentes del siglo XVII, bajo la censura eclesiástica, echando por tierra todos los avances al respecto,

pretextando daños a la “honorabilidad” de las personas y haciendo una apología de la ignorancia. Los hechos demuestran el uso faccioso de los recursos del poder en beneficio de quienes alegan ser agraviados, llegando al grado de proponer modificaciones a las normas, cuyas consecuencias constreñirían los derechos ciudadanos al mismo nivel que se tenía en tiempos de la inquisición.

Las perspectivas de futuro, o conclusiones de la investigación se presentan en un ensayo dividido en dos partes. Por un lado se hace un recuento de las acciones necesarias para continuar incrementando los niveles de transparencia. La segunda parte; trata la situación cultural de la transparencia a partir de las aportaciones realizadas sobretodo por la sociedad civil como factor determinante, con ocasional auspicio gubernamental. Como constante de la literatura sobre el tema y factor principal para el desarrollo de la transparencia, es en la sociedad civil donde el ciudadano esta cobrando conciencia de su papel y capacidades, sin mantenerse ausente, sino más bien oculto y en desarrollo, aprendiendo su importancia como factor de cambio. Entre los productos principales de esta relación, podemos identificar el control, crecimiento de la democracia, y de manera destacada el crecimiento de la confianza ciudadana en sus instituciones y actividades, situación imposible sin su participación.

Como anexos se agregan documentos que facilitarán la comprensión de los puntos expuestos. Se presentan las calificaciones logradas por México a nivel internacional, y las correspondientes a las entidades federativas junto con las preguntas cuyas respuestas los ciudadanos desean conocer. Las cuales, calificadas por Fox como necesidades, supuestamente se responden al aplicar la normatividad, pero en la realidad ni siquiera investigadores especializados; se encuentran en condiciones de responder.

## I.- DE LO PÚBLICO GUBERNAMENTAL A LO PÚBLICO

### 1.- EL MUNDO DE LO PÚBLICO

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2003, se inicia una nueva etapa de relaciones Ciudadano – Gobierno. En ella se reconoce plenamente a los primeros el derecho de exigir al segundo los documentos que contengan la información sobre sus labores, uso de recursos y resultados, otorgándoles un nuevo instrumento para la fiscalización.

Es de llamar la atención que se especifique la referencia a la información pública gubernamental, ya que lo gubernamental o estatal; no agota el concepto de público, ni el gobierno es el único actor que se mueve en dicho plano. *“Lo que es estatal es, en principio público, lo que es público puede no ser estatal”<sup>1</sup>*. Para poder analizar la transparencia desde el punto de vista del acceso a la información y específicamente a la información pública gubernamental, es pertinente definir en primer término el origen de la ubicación de dicha información en el mundo de lo público; de qué manera su presencia se hace no solamente importante, sino necesaria para el interés público y cual es su utilidad para definir, identificar y calificar la transparencia.

Como su contraparte, lo privado se hace presente en lo público a fin de contrastarlo para entenderle mejor. Desde el punto de vista de la Filosofía, Nora Rabotnikof señala la existencia de tres sentidos o “criterios” heterogéneos tradicionalmente adheridos a la relación público–privado:

a) Dimensión Colectiva–Dimensión Individual. En ella, público alude a lo que es de interés o utilidad común a todos, atañendo al colectivo, la

comunidad, en oposición a lo privado, como aquello de utilidad e interés individual. *“De allí también que en algunas definiciones el término público aparezca como lo “perteneiente o concerniente a todo un pueblo” y, por tanto, su referencia a la autoridad colectiva: el Estado”*<sup>2</sup>

b) Visibilidad Vs. Ocultamiento. Lo ostensible y manifiesto, versus lo secreto. *“Público designa aquí lo que es visible y se despliega a la luz del día en oposición a lo privado, entendido como aquello que se sustrae a la mirada”*<sup>3</sup>

c) Apertura–Clausura. *“En este caso “público” designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo “privado” entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros. . .*

*Según el primer criterio (colectivo–individual) público se asociaría progresivamente a lo político, entendido como estatal o como cívico comunitario. En el segundo sentido, toda práctica que tiene mirada de otros es pública, pero no necesariamente política, ni, por supuesto coincide con una accesibilidad generalizada”*<sup>4</sup>

En el caso del acceso a la información pública gubernamental, encontramos la presencia de estos tres criterios, destacando el tercero, ya que se contempla el acceso a la información por parte de todos los interesados, pero no el acceso a toda la información existente, debido a la necesidad de reserva por causas como la seguridad nacional. Que el gobierno trabaje en una caja de cristal, no implica que todos estén interesados en mirar en ella o que la caja sea traslúcida y no transparente. Prueba de esto, es que los tres grupos visibles de solicitantes de la información que proporciona el gobierno son los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales e investigadores,

---

<sup>1</sup>.- Cunill Grau, Nuria, Bresser Pereira, Luis Carlos, **Lo Público No Estatal En La Reforma Del Estado**, Paidós, Venezuela, 1998, p. 27.

<sup>2</sup>.- Rabotnikof, Nora, “Público–Privado”, en **Léxico De La Política**, fce, México, 2000, p. 604.

<sup>3</sup>.- *Ibid.*

es decir, grupos con intereses bien definidos. Formados por ciudadanos que al no actuar a título personal parecen ausentes de la escena.

El primer criterio, de la relación público-privado concierne a todo el pueblo, pero no todo él está interesado. Si bien, se asocia a lo político, estatal o cívico comunitario, no soslaya otros planos como la parte administrativa funcional, que en el sentido práctico es la relación más visible y permanente entre ciudadanos y gobierno. Consecuentemente, los dos aspectos de lo público a resaltar en el caso de la información visibilidad y accesibilidad, dando a la información el carácter de bien público. *“Así, hablamos de bienes públicos, de servicios públicos o del interés público, para referirnos a campos y temáticas que se supone, hacen parte del derecho compartido por los miembros de una comunidad política.”*<sup>5</sup>

Tomando en cuenta que desde una perspectiva “Cívica”, que incluye los derechos señalados, lo público se piensa en términos de ciudadanía y participación, en un contexto distinto al mercantil, el estatal o el privado, en este caso público es referente a la participación en las decisiones colectivas; en un plano de igualdad cívica. Para poder participar se precisa ejercer el derecho a la información. *“Este derecho se desarrolla y se despliega en dos dimensiones esenciales. La primera proviene de una exigencia democrática: que el espacio gubernamental sea efectivamente público, de todos . . . La segunda, de una exigencia civilizatoria: de una sociedad que saben respetar estrictamente los datos personales”*<sup>6</sup> cuya divulgación dañaría el derecho a la privacidad de las personas o pondría en riesgo su seguridad. Todo esto repercute significativamente en muchos planos como son discusión, debate,

---

<sup>4</sup> .- *Ibid*, p. 604.

<sup>5</sup> .- Varela Barrios, Edgar, *“La Mercantilización De Lo Público 1”* VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, p. 16.

<sup>6</sup> .- *Transparencia, Acceso A La Información Y Datos Personales*, Marco Normativo, ifai, México, 2003, p. 7.

participación, deliberación, voluntad y opinión colectiva. De este modo podemos identificar a la información gubernamental como pública, dentro de los tres sentidos ya señalados inicialmente: el de generalidad o bien común, el de aparición y el de accesibilidad, comprendiendo el bien común, un instrumento para la autodeterminación y de accesibilidad general según se ubique en cada uno de ellos.

### **1.1.- LO PÚBLICO NO ESTATAL**

Si bien, no hay nada más público que el Estado, *“Referirse a lo público no estatal podría ser un contrasentido para aquellos que circunscriben lo público estrictamente al Estado”*.<sup>7</sup> Las instituciones que conviven en el mundo de lo público presentan una gran diversidad de pensamientos e intereses. *“Aun cuando el actor individual desde su perspectiva tiende a percibirlos como fenómenos exteriores, objetivos, inmutables... son creaciones sociales, no son ni hechos naturales ni productos divinos... no son atributos de individuos son propiedades sociales... persisten en el tiempo tienen efectos, tienen peso propio inciden sobre variables sociales clave aun cuando no existe consenso sobre cuales en concreto”*<sup>8</sup> Esto se debe a que las instituciones tienen una capacidad de acción, variable en proporción a la institución de que se trate y según la relación del tema tratado, con sus intereses.

Los individuos, sean ciudadanos o no, pueden participar de manera individual o colectiva, vinculando su opinión y expectativas con lo público, sin que ello represente solamente la confluencia de intereses privados, *“en el caso de que la acción sea orientada al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al*

---

<sup>7</sup> .- Cunill Grau, Nuria, Bresser Pereira, Luis Carlos, *Op. Cit*, p. 28.

<sup>8</sup> .- Giovanni Sartori citado por Schedler, Andreas, “Neoinstitucionalismo” en **Lexico...** p, 472.

*espacio político, puede adquirir carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales”*<sup>9</sup> Es de destacar que estas dos orientaciones son quizás las más palpables, pero no las únicas existentes. En la dinámica actual existen factores que al crecer y redimensionarse obligan también a redimensionar el papel de los actores en el mundo de lo público, tales como la diversidad social, la preocupación por la defensa del patrimonio público o la conservación de reservas ecológicas, el aumento de los “derechos republicanos” entre muchos otros casos.

Lo público implica lo estatal sin limitarse a ello, la reforma del Estado contempla una democratización y redimensionamiento de su aparato referente no sólo al tamaño, sino también a sus actividades: un Estado regulador y facilitador, *“las funciones del Estado están cambiando en lugar de disminuir.”*<sup>10</sup> Existen funciones a las cuales el Estado no puede renunciar, ni delegarlas, como la seguridad pública, o el “Monopolio de la Violencia Legítima” identificado por Weber, no así en casos como la educación o la asistencia social, sólo por mencionar algunas hoy compartidas por los particulares y mostrando los avances de la sociedad en su participación dentro de lo público.

Tenemos el caso colombiano como ejemplo esa delegación en cuanto a *“educación universitaria... educación básica, secundaria y técnica... seguridad social en sus dos facetas: el Sistema de Pensiones... el sistema de salud pública y aseguramiento de los riesgos laborales... provisión de los llamados Servicios Públicos Domiciliarios... usualmente en Colombia a cargo de los Municipios y los Departamentos, y que han*

---

<sup>9</sup> .- Constantino Toro, Mario, “Participación Ciudadana” en **Lexico** . . . p, 509.

<sup>10</sup> .- Turner, Frederick C. y Corbachos, Alejandro L. *“Las Nuevas Funciones del Estado”* en Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 163, Marzo de 2000, p. 6.

sido transformados radicalmente por la legislación”<sup>11</sup> para quedar a cargo de los particulares.

Al convivir en el mundo de lo público, la democratización implícita en la reforma del Estado abarca por igual a las instituciones públicas y a las sociales, como procesos interdependientes *“en los que es clave la ampliación de las posibilidades de realización de lo que concierne a todos e interesa a todos, lo público... el Estado no monopoliza ni necesariamente realiza el interés público, pero la sociedad en abstracto tampoco... Sociedad civil no es equivalente a lo público tanto como que el Estado no lo agota sino que es precisamente en la ruptura de esta dicotomía donde puede encontrarse una de las mayores potencialidades para el cambio social”*<sup>12</sup> No debe olvidarse la presencia de lo corporativo que políticamente defiende intereses sectoriales y grupales dentro de lo público. Esta defensa política de lo sectorial y grupal está amparada por el fortalecimiento de la crítica y el control social sobre el Estado.

Asimismo, el redimensionamiento del Estado implica también a las instituciones que participan en el mundo de lo público a fin de que cumplan de manera óptima su papel como interlocutores, fiscalizadores y actores según su características. La reforma se hace necesaria *“tanto porque tales instituciones actualmente se revelan como insuficientes para el ejercicio de la ciudadanía, como por que en la medida en que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del Estado se requieren modalidades de control social que también se ejerzan sobre la sociedad y, en particular, sobre las organizaciones no estatales.”*<sup>13</sup> De lo contrario, se corre el riesgo de pasar de una democracia imperfecta a la anarquía. De igual manera, dentro de lo público no estatal encontramos los organismos no gubernamentales y diversas organizaciones sociales.

---

<sup>11</sup> .- Varela Barrios, Edgar, *Op. Cit.* p. 4.

<sup>12</sup> .- Cunill Graun, Nuria, Bresser Pereira, Luis Carlos, *Op. Cit.* p. 30.

<sup>13</sup> .- *Ibid*, p. 32.

Sin embargo, no se debe soslayar al ciudadano común no identificado con alguna de las instituciones anteriormente señaladas, pero que no por ello se sustrae a los beneficios y perjuicios consecuentes de sus acciones, *“crece la conciencia de que la transparencia efectiva de la cosa pública y de su gestión es la garantía más concreta de la democracia participativa contra la violación de los derechos públicos y la privatización de la res pública. Pero además aumenta la convicción de que, junto con la transparencia, se requiere del control social para proteger los derechos públicos... El fundamento último del refuerzo de lo público no estatal es la construcción de la ciudadanía en su dimensión material y política. Por ende, requiere expresarse en una redistribución del poder político y social”*<sup>14</sup>

## **1.2.- EL CONTROL DE LO PÚBLICO**

Aclarado que lo público no se limita a lo estatal *“fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no orientadas hacia la defensa de intereses corporativos, sino hacia el interés general, no pueden ser consideradas como privadas; son organizaciones públicas no estatales, forman parte del tercer sector, o son “organizaciones sin propietario” (nonowned)*<sup>15</sup>. Al convivir con las otras instituciones en el mundo de lo público, precisan de reglas para normar su convivencia, es decir, requieren de mecanismos de control. *“A partir de una perspectiva institucional, se puede simplificar diciendo que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil.”*<sup>16</sup>. El Estado implica el sistema legal o jurídico, sus normas y las instituciones sociales fundamentales. El sistema legal es el

---

<sup>14</sup> .- *Ibid*, p. 33 – 53.

<sup>15</sup> .- Bresser Pereira, Luis Carlos, **“Reforma Del Estado Para La Ciudadanía”** CLAD, Venezuela, 1998, p. 104.

<sup>16</sup> .- *Ibid*, p. 145.

mecanismo de control más general, se identifica con el Estado, establece los principios básicos para que los otros mecanismos funcionen mínimamente. En el mercado, el control se realiza mediante la competencia. La sociedad civil se transforma en un tercer mecanismo de control cuando los grupos que la componen tienden a organizarse en defensa de intereses particulares o corporativos, y actúan en nombre del interés público.

Para Bresser Pereira existen dos criterios de control dentro del mundo de lo público: Criterio Institucional y Criterio Funcional los cuales se realizan por dos vías:

A) a través de los mecanismos de la democracia representativa, de la democracia directa y del control social, y

b) **mediante la transparencia de la información** y del control por parte de los medios y la oposición; y el control jerárquico, que puede ser gerencial, burocrático o tradicional.

Estos criterios deben obedecer a un principio general consistente en *“que será preferible el mecanismo de control que sea más genérico, difuso, más automático”*<sup>17</sup> y por lo tanto en el que participen el mayor número de actores posible; es decir, mecanismos democráticos inmersos en el mundo de lo público. Este principio busca obtener mejores resultados con menores costos, sin necesidad de utilizar el poder; ya sea democrático o jerárquico. Ello no excluye la necesidad de una organización como el Estado para garantizar institucionalmente todos los valores.

Democracia directa y control social son mecanismos de control democrático y difuso, organizan formal e informalmente un control sobre individuos y organizaciones públicas. El control social de las organizaciones públicas se puede ejercer de dos maneras: *“desde abajo*

---

<sup>17</sup> .- *Ibid*, p. 146.

*hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influenciar las instituciones sobre las cuales no tiene el poder formal; o desde arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales*<sup>18</sup>. La democracia directa es la ideal, pero su práctica es sumamente limitada; si tomamos en cuenta las dimensiones y complejidad social para su ejercicio cotidiano. A través de la democracia representativa, la sociedad, mediante políticos electos, procura transponer el mismo principio de control al Poder Ejecutivo, desde el Poder Legislativo. Las limitantes de este control son evidentes, en la medida que sólo aplican para definir leyes generales, y no para ejecutarlas.

En este contexto, la transparencia resulta una herramienta útil para que los funcionarios, tanto electos como designados, y la burocracia en general, se responsabilicen ante la sociedad. En muchas ocasiones la ciudadanía tiene la falsa percepción de que los administradores públicos y la burocracia solamente son responsables antes los funcionarios electos, los políticos o el Estado, *“es también responsable ante la sociedad ya que además de agentes burocráticos es un agente político, ejerce funciones políticas”*<sup>19</sup> Es la misma situación para las ya señaladas organizaciones públicas no estatales, tercer sector, y “organizaciones sin propietario” (nonowned)

Bresser Pereira señala que Gruber identifica dos tipos de carácter para los controles:

Procedimental: que establece la forma por la cual son tomadas las decisiones, y

Sustantivo: que define los objetivos o el ámbito de la acción del administrador público.

---

<sup>18</sup> .- *Ibid*, p. 147.

<sup>19</sup> .- *Ibid*, p. 149.

Del mismo modo, dependiendo del grado de utilización de restricciones y su combinación, define cinco tipos de control: a) Participativos; b) a través de relaciones clientelares, c) a través de la búsqueda del interés público; d) a través de la responsabilización; y e) autocontrol.

El control participativo se dirige al aspecto procesal de la toma de decisiones, enfatizando la importancia de la participación ciudadana. El control a través de relaciones clientelares puntualiza los resultados de las decisiones, atendiendo al interés ciudadano. El control a través de la búsqueda del interés público contempla el control de los políticos sobre los burócratas para organizar el interés público. El control a través de la responsabilización prioriza controles procedimentales que incluyen formas de auditoria, establecimiento del ombudsman, consejos de administración y exigencia de transparencia. El autocontrol implica los valores profesionales del administrador público.

### **1.3.- LO PÚBLICO SOCIAL**

Señalado que lo público alude a lo político, entendido como estatal o cívico comunitario, las prácticas a los ojos de todos sin involucrarse necesariamente en la política, o un acceso generalizado, la esfera pública permite la aparición y actuación frente a los otros a partir de la individualidad, que al conjuntar los intereses particulares con los generales, conforma el espacio público social como el espacio ciudadano por excelencia. Dicho espacio, pasó de ser físico en un principio, con el ágora, a un espacio metafísico; presente en casi todos los aspectos de la vida cotidiana individual. *“el ágora (o centro de reunión) era el punto común a todos los hombres colocados en círculo. Y todos los bienes colocados en este punto central eran cosas comunes. En consecuencia, las palabras que se pronunciaban allí se referían a los intereses comunes. El ágora ha sido el lugar público por excelencia, . . . también*

*ha sido el espacio que pertenece a todos en común. Por eso las nociones de publicidad y comunidad han estado estrechamente vinculadas a este esquema.*"<sup>20</sup>

Del mismo modo, la participación de los ciudadanos es requisito indispensable para dar animosidad a esta dinámica de interacción no exclusiva del gobierno. *"la esfera de lo público. . . supone el reconocimiento institucional del Estado, de la capacidad corresponsable de los ciudadanos tanto como para identificar, en un sentido substancialmente deliberativo –que también tiene límites, impuestos por la propia sociedad- y atender a resolver de manera y forma conjunta con el gobierno, en un amplio contexto de publicidad problemas comunes"*<sup>21</sup>

Teniendo en cuenta que los dos mecanismos principales para lograr la igualdad entre los individuos son el derecho y el mercado, debe reconocerse que ellos permiten conjuntar la diversidad social que enriquece al mundo de lo público. Hannah Arendt señala al respecto que *"la igualdad no debe ser entendida como un atributo ni como un derecho natural, sino como un derecho político... la igualdad de la esfera pública es forzosamente una igualdad de desiguales que necesitan ser igualados en ciertos aspectos y para fines específicos"*<sup>22</sup>. Ya que solamente de esta manera se logran los consensos necesarios para una acción pública eficaz, de lo contrario se inicia una separación de los diversos intereses, que degenera en conflictos públicos generalizados, y con afectaciones para todos; incluyendo a los desinteresados en el tema que los generó.

---

<sup>20</sup> .- Ayala Blanco, Fernando, "Reflexiones sobre retórica y política" en Olvera García, Julio Cesar y León y Ramírez Juan Carlos (Coordinadores) **Los Ciudadanos De Cara Al Siglo XXI**, UAEM, México, 2005., p. 159.

<sup>21</sup> .- León y Ramírez, Juan Carlos, "La democratización del espacio público" en Olvera, *Op. Cit.* p. 73.

<sup>22</sup> .- Arendt, Hannah, citada por León y Ramírez, *Op. Cit.*, p. 68.

Persiste el riesgo de separación entre gobierno y ciudadanos, es decir, entre representantes y representados, donde el primero deja de cumplir sus labores esenciales y se desaprovecha una importante capacidad de actuación corresponsable, benéfica para todos. Un incentivo para que esta situación no se presente, y en caso de constituir una amenaza se revierta, son las tendencias modernizadoras, encaminadas, entre otras cosas, a fortalecer *“la transparencia de la administración pública en función de la eficiencia de los aparatos administrativos gubernamentales públicos, dado que han impactado en las estructuras organizacionales que la conforman, en sus atribuciones, objetos, funciones, acciones y actividades en la gestión.”*<sup>23</sup>

En su texto, “La lógica de la acción colectiva”, Mancur Olson señala que ésta responde a objetivos definidos, criterios axiológicos y posturas teológicas, que buscan transformar la vida pública mediante la *“acción deliberada, calculada e impulsada para ordenar la acción de los grupos de interés y sustentar el comportamiento efectivo de las autoridades gubernamentales. Es pues, una manera de organizar conductas públicas a partir de ocupar un lugar importante en la agenda institucional.”*<sup>24</sup> Ejemplifica esto con la privatización, concesiones, franquicias y subrogación de algunos servicios públicos, cómo muestra del interés, por parte de grupos organizados de la sociedad en llevar a cabo la administración y gestión de lo público. De ésta manera se pasa de los bienes públicos a los beneficios públicos, de los cuales no se puede ni debe excluir a los individuos.

---

<sup>23</sup> .- Ballesteros Mesa, Sergio Víctor, “Una gestión pública gubernamental en México corresponsable con la ciudadanía” en Olvera, *Op. Cit.*, p. 379.

<sup>24</sup> .- Mancur Olson citado por Uvalle Berrones, Ricardo, “Ciudadanía y administración pública” en Olvera, *Op. Cit.*, p. 356.

Consecuente de ese entramado *“El poder público es fruto de la voluntad ciudadana, es decir, su legitimidad es colectiva, plural y democrática mientras que la categoría poder político responde más a la esencia de lo estatal y se fundamenta en la necesidad de que la propia denominación sea el atributo del poder supremo que es el Estado.”*<sup>25</sup> Indudablemente, para que el poder político sea reconocido, debe emanar del poder público, donde *“la pluralidad sea el motor de propuestas e iniciativas que pueden tomarse en cuenta para que la institucionalidad democrática sea factible, no sólo deseable”*<sup>26</sup>.

La diversidad en el mundo de lo público implica riesgos generados por el desequilibrio en las capacidades de sus actores, ya que el mejor posicionado puede, literalmente, secuestrar elementos, instrumentos o mecanismos públicos en su beneficio exclusivo, por ello, *“el ser ciudadano. . . conlleva responsabilidades y derechos para influir sobre los diversos asuntos de la colectividad, no cualquiera tiene esa capacidad de actuar en la política, que constituye el medio que los ciudadanos emplean para acceder al poder público. . . el gobierno de lo público entendido como el gobierno de los ciudadanos, implica el cumplimiento de la legalidad, la vigencia de los valores de la igualdad y equidad, la distribución razonable de los bienes compartidos, considerando personas, regiones, comunidades y sectores sociales”*<sup>27</sup> esto, a pesar de que el individuo no siempre obtenga todo o algo de lo que desea, al participar en el mundo de lo público.

La capacidad de acción de los individuos constituye un elemento esencial en el mundo de lo público, donde interactúan gobierno y

---

<sup>25</sup> .- Uvalle Berrones, Ricardo, “Ciudadanía y administración pública” en Olvera, *Op. Cit.*, p. 343.

<sup>26</sup> .- *Ibid*, p. 339.

<sup>27</sup> .- Uvalle citado por Moreno Espinosa, Roberto, en Olvera, *Op. Cit.*, “Estudio Introductorio”, P. 26.

sociedad, incluso fundamentando al Estado, situación no impedida de evolución. *“En el último cuarto del siglo XX los regímenes políticos y la sociedad civil de los países de la región, no sólo incrementaron sus espacios de intersección, sino que fuimos testigos del incremento del espacio de lo público, en donde convergen tanto lo público gubernamental como lo público social, se fue construyendo un espacio de intensidad ciudadana que permite anticipar escenarios de mayor protagonismo de la sociedad civil,”*<sup>28</sup> dentro de un proceso irreversible.

---

<sup>28</sup> .- Moreno, *Op. Cit.* p. 18.

## II.- LA TRANSPARENCIA: QUE ES, SUS ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS, COMPOSICIÓN, CONTRAPARTES Y DEGENERACIÓN.

### 2.1.- DEFINIENDO LA TRANSPARENCIA

La transparencia tiene múltiples acepciones y usos, encontrándose presente en gran variedad de disciplinas, con diversos significados. Es la característica de la acuarela, al resultar visible la superficie del papel a través de sus colores, distingue a la Mariposa Cristal<sup>1</sup> en sus alas; en los organismos del plancton marino se transforma en camuflaje para la supervivencia. Con el vidrio y las vidrieras como elemento característico de la arquitectura gótica; la transparencia adquiere una dimensión estética además de física, presente hasta nuestros días en construcciones como el *"Museo Nacional de Antropología (1964) en el parque de Chapultepec, donde los elementos más expresivos se centran en la articulación de espacios, el tránsito entre lo abierto y lo cerrado, la sucesión y las transparencias en los recorridos acotados"*.<sup>2</sup> El Lago Baikal es conocido por la transparencia y calidad de sus aguas (20% de las reservas de agua dulce del mundo, casi destilada) El berilio es reconocido por su brillo, dureza, transparencia y color. Los diamantes poseen una amplia gama de colores y transparencias. *"Las mejores gemas son transparentes; las piedras incoloras, conocidas como diamantes blancos, son muy apreciadas."*<sup>3</sup>, cuando están amarillentas se consideran defectuosas.

La transparencia es una cualidad de lo transparente; consistente en permitir ver a través de ello. En el mundo de lo público, podemos

---

<sup>1</sup> .- Haetera, Dulcedo y Cithaerias.

<sup>2</sup>.- "Arquitectura mexicana contemporánea," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

<sup>3</sup>.- "Diamante," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

decir que la transparencia es una actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos al interior de las instituciones. Aplicada a instituciones gubernamentales; *“significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general.”*<sup>4</sup> La transparencia genera una serie de valores agregados para las Administración Pública, encabezados por la confianza ciudadana en sus instituciones y gobierno, como para exigir la rendición de cuentas a la menor sospecha de alguna irregularidad. Debe recordarse que, al ser más amplio lo público que lo gubernamental, la transparencia no se suscribe exclusivamente al gobierno. El punto de partida para arribar a la transparencia es el ejercicio de los derechos ciudadanos en su conjunto manifiestos en las garantías individuales. De manera destacada: la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de petición, que se implementan vía el marco legal respectivo: La Carta Magna y las leyes y reglamentos particulares. A su vez, la transparencia es el punto de partida para la fiscalización y la rendición de cuentas; vía el ejercicio de los derechos señalados.

Definir la transparencia en unas cuantas líneas, es reducirla a su mínima expresión, al igual que su trascendencia dentro del mundo de lo público. La importancia de poder mirar al interior de las instituciones públicas, gubernamentales consiste en que a partir de ello el ciudadano pueda hacer uso pleno de sus derechos, a fin de fiscalizar la labor de la Administración Pública; asegurándose de que los resultados redunden en su beneficio y el de toda la sociedad. Para poder comprender la transparencia en toda su plenitud, se debe apreciar sus fundamentos, componentes, antecedentes y desarrollo, así como sus contrapartes y

---

<sup>4</sup> .- Lavielle, Briseida, Et. Al. ***Índice Latinoamericano De Transparencia Presupuestal***, Fundación Ford – México, 2003, p. 5.

degeneración. Todo ello permite apreciar su estado en nuestra nación y vislumbrar su probable desarrollo futuro.

Según Federico Reyes Heróles, con la fundación de *Transparency International* en 1993 por parte de Peter Eigen se inaugura una nueva etapa dentro de los mecanismos de control social difuso, ya que *“Fue así que la palabra transparencia se incorporó de manera decidida al léxico de los asuntos públicos.”*<sup>5</sup> En muchas ocasiones, dependiendo del tema a investigar se puede cometer el error de pretender encontrar rastros lejanos; de aquello que parecería ser un antecedente del tema tratado, pero que en más de una ocasión puede corresponderse con un rasgo cultural bien definido, y no con un antecedente fidedigno. La postura contraria es identificar solamente lo más inmediato como antecedente del tema tratado. Lo importante para aceptar un antecedente como tal, es que éste reúna las mismas características que el tema en cuestión o en él se puedan identificar los elementos que al evolucionar, nos lleven a su condición actual.

En el caso de la transparencia atendiendo a que se trata de un mecanismo de control social difuso, consistente en que la Administración Pública trabaje en una vitrina, mediante la cual, el ciudadano pueda acceder fácilmente a la información de su interés, referente a recursos, su uso y los fundamentos para la toma de decisiones, fácilmente se puede confundir transparencia con fiscalización, rendición de cuentas o términos exóticos (para nosotros y nuestra cultura) por sernos ajenos. Uno de estos términos es *“giri”*; que en la cultura japonesa, implica varios tipos de obligación, partiendo de las obligaciones para con uno mismo, hasta las obligaciones para con los demás y toda la sociedad en su conjunto. El punto a destacar, es que *“el obligado”* es calificado por la sociedad. *“Es la opinión ajena lo que hace al giri tan obligatorio. De*

---

<sup>5</sup>.- Reyes Heróles, Federico, *Entre Las Bestias Y Los Dioses, Del Espíritu De Las Leyes Y De Los Valores Políticos*, Océano, México, 2004, p. 67.

hecho, “el giri hacia el mundo” aparece a menudo traducido como “someterse a la opinión pública”<sup>6</sup>. En este caso, se trata de un control y un conjunto de obligaciones morales, no legales y como tales, responden a su cultura, resultando absurda para los extranjeros. Esto pese a que conceptos como “El giri hacia el propio nombre, y toda la hostilidad y recelos que lo acompañan en cualquier cultura, no es, sin embargo, una virtud característica del Asia continental”<sup>7</sup> exclusivamente.

La transparencia se relaciona directamente con la fiscalización y la rendición de cuentas, pero no es un mecanismo en si misma, sino que es un concepto articulador de los mecanismos utilizados para dicho fin, como podrá apreciarse más adelante<sup>8</sup>. Par Mauricio Merino es “un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos... un instrumento cuyo explícito propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego”<sup>9</sup>.

## **2.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNACIONAL**

### **2.2.1.- LA TRANSPARENCIA BRITÁNICA**

El Reino Unido cuenta con la mayor tradición en cuanto a transparencia, fiscalización y rendición de cuentas se refiere. En contraste con lo señalado por Federico Reyes Heróles <sup>10</sup> sobre una ley

---

<sup>6</sup> .- Benedict, Ruth, *El Crisantemo Y La Espada*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p, 142.

<sup>7</sup> .- *Ibid.*, p, 148.

<sup>8</sup> .- Infra 2.6. – Rendición De Cuentas Y Transparencia.

<sup>9</sup> .- Mauricio Merino citado por Ackerman John M. y Sandoval Ballesteros Irma E. “*Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*”, Cuadernos de transparencia No. 07, Ifai, México, p. 14.

<sup>10</sup> .- Si se toman los primeros quince sitios del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International y se pregunta uno qué países cuentan con ley de acceso a la información pública, aparece una coincidencia llamativa, pues sólo en un caso, a saber el de Singapur, esta ley no existe. Tampoco es casual que las leyes de acceso a

de acceso a la información, como condición necesaria para la existencia de la transparencia y la rendición de cuentas; en el Reino Unido, dicha ley es sustituida por el principio de libre acceso a la información reconociéndole responsabilidad a quien la maneja. Este principio establece que a partir de la libertad de expresión, cualquiera puede utilizar y dar a conocer información importante en beneficio de la sociedad por encima del bienestar particular, siempre y cuando esta sea verdadera y útil. La Doctora Irma Sandoval señala que en el estudio comparativo "Open Society Justice Initiative" No hubo una diferencia importante entre los países con y sin Ley de Acceso a la Información en términos de posibilidades de acceso. *"Incluso en algunos casos los países sin LAI tuvieron mejores resultados que los países con LAI."*<sup>11</sup>

El Reino Unido tiene muchas particularidades: una Monarquía Constitucional sin que su constitución sea un documento escrito, no cuenta con un tribunal respectivo. Sus leyes y derecho consuetudinario, se puede modificar en materia constitucional mediante acuerdos. Es un Estado Unitario Multinacional cuya estructura administrativa y jurídica está dividida en unidades. Su gobierno es parlamentario con un ejecutivo y ministros controlados por el parlamento al ser "Pares del Reino" (miembros del parlamento). Su poder legislativo es bicameral: Cámara de los Loores (en este caso sí aplica el calificativo de Cámara Alta) y Cámara de los Comunes. El control detallado se realiza por comisiones de investigación departamentales, debates y respuestas ministeriales ante la Cámara. Según la Doctrina de Responsabilidad Individual Ministerial, los ministros deben responder ante la Cámara Baja por todos los actos y omisiones de sus departamentos y el Primer

---

la información vayan disminuyendo en los próximos sitiales del Índice de Corrupción y que rápidamente desaparezcan. Reyes Heróles, Op. Cit., p. 89.

<sup>11</sup> .- Ackerman, Op. Cit., p. 49

Ministro debe responder<sup>12</sup>, sobre todos los aspectos y actividades del gobierno.

La Comisión de las Cuentas Públicas, que es permanente, investiga la utilización de los créditos aprobados por el parlamento, consultando a altos funcionarios. Asistida por la Oficina Nacional de Auditoria, observa asuntos de economía, eficiencia y eficacia; sus actividades son seguidas por Hacienda con un impacto decisivo sobre la gestión pública, tiene posibilidad de juzgar la adecuación, regularidad y precio justo de actuaciones. El Instituto Nacional de Auditoria o NAO<sup>13</sup>, interviene en el ingreso y gasto de los ministerios y otras entidades que reciben fondos públicos, colabora estrechamente con la Comisión de las Cuentas Públicas, aporta garantías, información y asesoría independientes al parlamento; sobre la contabilidad de los ministerios y varios organismos públicos, así como el uso económico y eficiente de los recursos. Certifica las cuentas anuales y publica informes sobre los resultados de sus investigaciones. Comisiones independientes de Auditoría de Inglaterra, País de Gales y la Comisión para las Cuentas de la Administración Local de Escocia desempeñen una función similar respecto a la Administración Local.

La transparencia en el Reino Unido está ligada al término *Public Accountability*. El Dr. Simon Joss<sup>14</sup> identifica como sus principios esenciales: El libre acceso a la información y el escrutinio público del poder (su ejercicio) ya que a partir de ellos, es como se podrán modificar las decisiones y la ejecución del gasto público, para obtener mejores resultados de los esperados, dentro del contexto de "socialización del estado", en que se desenvuelve la Administración

---

<sup>12</sup> .- a preguntas específicas, durante 15 minutos dos veces por semana.

<sup>13</sup> .- *National Audit Office*.

<sup>14</sup> .- *Co-ordinator of the Science and Public Accountability Project, Centre for the Study of democracy, University of Westminster*.

Pública Británica a partir del programa *Nex Steps*, fundamentando la participación y acciones ciudadanas.

Destacando el hecho de que no se cuenta con una ley respectiva de transparencia y acceso a la información; los dos principios esenciales: El libre acceso a la información y el escrutinio público del poder (ejercicio del poder) se cumple desde distintas perspectivas. Por medio de otras vías se busca estar informado a fin de poder participar y modificar las decisiones y ejecución del gasto público para obtener mejores resultados. Estas vías, como la "Carta del Ciudadano" (*Citizen´s Charter*) marcan patrones de desempeño para los servidores públicos, con aplicación a los miembros de cualquier ministerio o agencia prestadora de un servicio, es decir, el ciudadano conoce cual debe ser el desempeño de cualquier servidor público y cuenta con los parámetros para evaluarlo en lo individual o colectivo, en nombre propio o en conjunto con otros usuarios.

La "Doctrina de Responsabilidad Individual Ministerial", sobre que los ministros siguen siendo "Pares del Reino" con obligación de responder ante su Cámara, junto con el trabajo detallado por comisiones de investigación departamentales y los debates, constituyen un mecanismo dinámico de escrutinio, control y retroalimentación que complementa y fortalece las acciones de gobierno en algo más que el gasto.

La iniciativa "Next Steps" sobre unidades autónomas ejecutivas que contemplan el cumplimiento de objetivos prefijados por el estado, con cierta libertad de gestión en lo financiero y la creación de organismos para la regulación de servicios, muestra una ampliación de acciones no gubernamentales que confluyen en lo público, con interés y participación ciudadana en beneficio de todos; con intervención directa de los interesados. La independencia del gobierno; les otorga la libertad para cumplir con los objetivos sin desviarse o perderse en la burocracia,

sin importar su tamaño, el ejemplo del *British Council* es muy claro a este respecto. El trabajo en conjunto de la Comisión de las Cuentas Públicas, el Instituto Nacional de Auditoría y el Ministerio de Hacienda permite mantener un control claro y preciso sobre el ejercicio del gasto, y la manera en que se ejecutó; evitando desviaciones, costos onerosos o gastos superfluos por parte de quienes manejan recursos públicos sin pertenecer al gobierno.

La principal característica que podemos señalar de la transparencia en el Reino Unido, es que el término "Público", en este caso específico, es un ejemplo de cómo lo público sobrepasa lo gubernamental, ya que su funcionamiento es el de gobierno por resultados y contrata a múltiples agencias y empresas privadas para la dotación de servicios y realización de obra en beneficio de terceros, en específico el ciudadano, y las agencias o empresas contratadas quedan sujetas a las mismas reglas (sobre transparencia) que las instituciones gubernamentales, dándose su vinculación mediante contratos caracterizados por:

- a) especificaciones de los resultados esperados
- b) especificaciones de responsabilidades y competencias de directores y/o ejecutivos
- c) reglas de relación agente / principal, es decir, costo / producto-beneficio
- d) reglas restrictivas para los directores / ejecutivos

Estos contratos abarcan a todo el personal involucrado directa e indirectamente. Los parámetros de comparación para facilitar su control son:

Competencia: (en el mercado) por recursos públicos; entre agencias productoras o prestadoras de servicios que pueden o no pertenecen a ningún ministerio, prestan servicios de la misma naturaleza.

Descentralización de las operaciones y Centralización, del mando estratégico; el mando puede coordinar las acciones para obtener los resultados deseados de cada elemento del sistema y evaluar qué agencias ofrecen mejores resultados con los mismos recursos.

Difusión de las técnicas de gerencia del desempeño, así todos trabajan y pueden ser evaluados desde la misma perspectiva.

### **2.2.2.- PERESTROICA, GLASNOST Y TRANSPARENCIA**

El primer mandatario que utiliza el termino transparencia de manera más destacada durante el siglo XX, aplicado a la Administración Pública; como mecanismo de control social difuso es Mijaíl Gorbachev en su conjunto de reformas llamado Perestroika. Lo que nosotros identificamos como transparencia; en ruso se reconoce con el término “glasnost” y también parte del respeto a las garantías individuales, el derecho a la información, y la libertad de expresión. Busca involucrar a la sociedad, ya que la *“perestroika aumenta el nivel de responsabilidad social y de expectativas . . . Por otra parte, la glasnost (transparencia), o apertura, revela que hay quien disfruta de privilegios ilegales”*<sup>15</sup> Estos privilegios, junto con la corrupción, eran parte importante de los problemas a erradicar, principalmente de índole económico, ya que, como consecuencia de la guerra fría y la carrera armamentista; el nivel de vida de los ciudadanos sufrió un importante deterioro. Mientras en Estados Unidos dedicaban entre el 5 o 6 % de su producto interno bruto a la producción armamentista, algunos estados de la unión soviética dedicaban hasta el 16 % del suyo.

La transparencia, aparte de debilitar a los opositores a las reformas, era una de las cartas fuertes de Gorbachev para concientizar a la sociedad rusa y legitimarse ante ella, según lo señala: *“La nueva*

---

<sup>15</sup> .- Gorbachev, Mijail, *Perestroika*, Diana, México, 1987, p, 32.

*atmósfera, se manifiesta más vividamente quizás, en la glasnost (transparencia informativa) Queremos más apertura en asuntos públicos en cada esfera de la vida. La gente debe saber lo que es bueno y también lo que es malo, para poder multiplicar lo bueno y combatir lo malo. . . La gente cada vez se convence más de que la glasnost es una forma efectiva de control público de las actividades de todos los cuerpos gubernamentales, sin excepción, y una poderosa palanca para corregir las equivocaciones”<sup>16</sup> La glasnost sentó un precedente importante, ya que también se introdujo un marco legal perfectamente bien definido para garantizarla y “asegurar la más grande apertura posible en el trabajo de gobierno y la organización de masas y para permitir al pueblo trabajador que exprese, sin temor, sus opiniones en cualquier asunto de la vida social y la actividad del gobierno”<sup>17</sup>*

Con las acciones descritas se buscaba incentivar el ejercicio de los derechos a los ciudadanos de todos los estratos sociales, para que cumplieran su labor de control social, fiscalización y exigieran la rendición de cuentas. De manera especial se considera destacada la actuación de los medios de comunicación masiva, apelando a su capacidad de convocatoria. La crítica constructiva sería primordial en la perestroika, mediante la glasnot, pero de una manera informada y responsable. *“La crítica es, primero y principal responsabilidad y mientras más afilada sea la crítica mayor será la responsabilidad, por que cada artículo sobre un tema social no es solamente la manifestación de una persona determinada o el reflejo de los complejos o ambiciones de alguien, sino un asunto de importancia pública”<sup>18</sup>*

Fueron muchas las consecuencias de la glasnost y los resultados de las críticas, permitió conocer errores del gobierno soviético como el

---

<sup>16</sup> .- *Ibid*, p. 83 – 84.

<sup>17</sup> .- *Ibid*, p. 85.

<sup>18</sup> .- *Ibid*, p. 87.

accidente nuclear de Chernobil, se despertaron sentimientos nacionalistas por parte de las distintas minorías existentes al interior de la unión soviética. Los ciudadanos de Armenia aprovecharon la apertura y la posibilidad de crítica para reclamar la anexión de Alto Karabaj por parte de Rusia, declarado por el Soviet Supremo de Armenia parte integrante de su territorio en 1989. En septiembre de 1991 los ciudadanos armenios votaron a favor de su separación de la URSS. En Polonia, Jaruzelski se vio obligado a entablar negociaciones con el sindicato Solidaridad en 1988, concluyendo en 1989 con la legalización del movimiento y elecciones libres en Polonia. Se dieron revueltas por parte de mineros y trabajadores públicos, el fallido golpe de estado conservador; todo esto mientras la economía de mercado comenzaba a ocupar un lugar importante en la nueva realidad de la antigua Unión Soviética. *“El objetivo de la glasnost era crear un debate interno entre los ciudadanos soviéticos, y alentar una actitud positiva y el entusiasmo por las reformas en la Unión Soviética. . . Las libertades de prensa y de discusión en Rusia en la actualidad son mucho mayores que bajo el comunismo, pero el futuro a largo plazo de los medios de comunicación y de la opinión pública sigue siendo incierto”.*<sup>19</sup>

## **2.3.- LOS DERECHOS QUE FUNDAMENTAN LA TRANSPARENCIA**

### **2.3.1.- LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO**

Reconociendo que la transparencia tiene su origen en la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información, es necesario identificar sus antecedentes y cuál ha sido su proceso de evolución. A la par del Estado y la sociedad, los derechos también se modifican para adaptarse a la

---

<sup>19</sup>.- "Glasnost," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

nueva realidad y satisfacer nuevas necesidades: derecho femenino al voto, equidad de género, derechos de los niños, derecho a un medio ambiente sano, son solamente una pequeña muestra de cómo la evolución social necesita de una actualización constante a este respecto.

En este proceso; se reconocen tres generaciones, la primera, surgida a raíz de la Revolución francesa, integrada por los derechos civiles y políticos señalados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, elaborada en Francia por la Asamblea Nacional Constituyente de 1789. Influenciada por las ideas de Montesquieu y Rousseau, con sólo seis artículos; quedó conformada como una declaración abstracta de principios para evaluar la nueva constitución nacional, pero cuya influencia ha permeado en muchas otras constituciones e influenciado en muchos de los sistemas legales actuales, por no decir que en todos.

La declaración marca desde el principio que *“la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los Derechos del hombre son las únicas causas de los males público y de la corrupción de los gobiernos”*<sup>20</sup>. En su artículo 1º. Reconoce el derecho de igualdad (garantizada por el Estado en ámbitos legislativo, judicial y fiscal) y libertad (individual, de pensamiento, de prensa y credo). En su artículo 2º. Señala que la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión. El artículo 3º. Generó gran controversia al declarar que el principio de soberanía reside esencialmente en la nación y ningún individuo puede ejercer una autoridad que emane expresamente de ella. Adicionalmente, el artículo 6º. Señala que todos los ciudadanos son admisibles a las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad sin mayor distinción que sus virtudes y

---

<sup>20</sup>.- “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” en Rodríguez Palacio, Mario Alfonso, **México En La Historia**, Trillas, México, 2ª. Edición, 1985, p. 40.

talentos. Los artículos 4º. y 5º. Establecen que los límites de la libertad se determinan por ley y que esta no tiene derecho de prohibir más acciones que las nocivas a la sociedad. *“Todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser constreñido a hacer lo que ella no ordena”*<sup>21</sup>

### 2.3.2.- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos identificados como de segunda generación, son consecuentes de la Revolución industrial, pero adquieren reconocimiento hasta 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; en diciembre de ese año. Su objetivo es promover y potenciar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos, ratificando y actualizando de esta manera, lo reconocido por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa en 1789.

Del mismo modo, el límite a los derechos propios es el reconocimiento de los derechos y libertades de los demás. Los derechos proclamados se clasifican en: personales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los derechos citados son: a la vida, a la libertad, a la seguridad personal, a no ser víctima de una detención arbitraria, a un proceso judicial justo, a presunción de inocencia, **a la privacidad personal y de correspondencia**, a la libertad de tránsito y residencia, al asilo político, a la nacionalidad, a la propiedad, **a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión y expresión**; a la asociación, participación en el gobierno, seguridad social, al trabajo, al descanso a un nivel de vida adecuado, a la educación y la participación en la vida social de la comunidad.

---

<sup>21</sup> .- *Ibid.*

En 1955 la ONU autorizó dos pactos de Derechos Humanos, relativos a:

- Derechos Civiles y Políticos
- Económicos, sociales y culturales

Que entraron en vigor en 1966 con la proclamación del “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. A partir de ese momento, los derechos contemplados se consideran; como de satisfacción progresiva de acuerdo con las posibilidades económicas del Estado, es decir, que los Estados se comprometen a crear las condiciones materiales adecuadas para que las personas puedan vivir dignamente.

De entre estos derechos, destacan los de: **seguridad personal, a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión y expresión**, ya que es a partir de ellos, en principio, como se fundamenta la transparencia, como un instrumento para la fiscalización y control social de las acciones del gobierno, valiéndose de los mecanismos contemplados por la ley para garantizar esos derechos, como se verá a lo largo de esta investigación. Sin embargo, *“Es importante reconocer que un buen marco jurídico respecto a los derechos civiles y políticos no significa que estos derechos sean respetados en los hechos”*<sup>22</sup>

La Tercera generación contempla los derechos de Solidaridad o de los Pueblos; refiriéndose a cuestiones de carácter supranacional, no consideradas específicamente en los documentos de las dos generaciones anteriores; como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano, son la respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones y los grupos que las integran. Se señalan en “La Declaración

---

<sup>22</sup> .- Asatashvili Aleksí ***Panorama Actual De Los Derechos Humanos De Las Personas De Edad: La Situación De México Frente A Los Compromisos Internacionales***, Comisión nacional de derechos humanos, 2003, p. 133.

sobre el Derecho al Desarrollo” adoptada por la ONU y la “Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos”, ambas de 1986, contemplando: El derecho al desarrollo integral del ser humano; al progreso y desarrollo económico y social de todos los pueblos; descolonización y prevención de discriminaciones; al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; a la libre determinación de los pueblos (condición política, desarrollo económico, social y cultural), y el derecho de los pueblos a ejercer soberanía plena sobre sus recursos naturales.

Debe señalarse que la evolución de estos derechos a lo largo de sus tres generaciones; no ha sido a la par, ni siguiendo la misma secuencia en todos los Estados, sino correspondiéndose con la realidad de cada uno de ellos, razón por la cual, existe una variación apreciable a simple vista.

### **2.3.3.- LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Ya sea una ley o un principio, la transparencia surge de la libertad de expresión, y el uso de la información en beneficio de la sociedad por encima del bienestar particular, siempre y cuando la información sea verídica. Consecuentemente, la libertad de expresión implica la libertad de opinión, de acceso a la información; y la utilización de los medios para difundirla. *“Libertad de información puede entenderse como el derecho de los individuos a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social . . . Como en todos los derechos fundamentales, el ejercicio de esta libertad demanda del Estado, en principio, un deber de abstención. . . y a efecto de que se cumpla eficazmente el derecho contenido en la libertad de información, el Estado debe asumir deberes*

de prestación”<sup>23</sup>. A partir del acceso a los medios; parecería que esta libertad se limita a los medios de comunicación masiva y a los profesionales de la comunicación. Ciertamente, desde su papel de formadores de opinión, esta responsabilidad se acentúa, pero, no es de su exclusividad, al tratarse de una garantía individual.

Ernesto Villanueva V.<sup>24</sup> identifica dos características propias de la libertad de información, a partir de su reconocimiento en 1948:

a) Es una función pública. Transformando la concepción decimonónica de información, opuesta a la difusión informativa, el respeto al derecho a la privacidad, la moral y la seguridad del Estado como únicos límites, pasando a ser un instrumento para satisfacer el derecho público a la información

b) Se transforma en una garantía supranacional. El derecho a recibir y emitir información encuentra protección frente a intentos estatales de suprimir y restringir indebidamente el alcance de esta libertad fundamental

c) Es un objeto plural. Instrumento para que el ciudadano forme libremente su opinión y participe responsablemente en los asuntos públicos.

Consecuentemente, se transforma en libertad de controversia política, agregando que la participación informada, responsable y crítica es una característica innegable de la democracia.

Como derecho supranacional, la Unión Europea le reconoció en 1999 mediante una convención sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, que adicionalmente a los derechos sociales tradicionales o clásicos ya establecidos y señalados anteriormente, han sido aceptados conformando un grupo sólido. *“Algunos los llaman*

---

<sup>23</sup> .- Villanueva, Villanueva, Ernesto, ***Derecho Mexicano De La Información***, Oxford, Colección estudios Jurídicos, México, 2000, p. 21 – 22. Las cursivas son añadidas.

*derechos de segunda y tercera generación... es el documento público más avanzado sobre los derechos ciudadanos de la tercera generación, que comparte un número tan grande de países”<sup>25</sup>. La carta está dividida en seis capítulos; que agrupan los derechos en correspondencia con un valor. “En el capítulo II, libertades (en plural) cabe destacar:*

*Artículo 8.*

*Protección de datos de carácter personal.*

*1.- Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernen.*

*2.- Estos datos deben ser tratados lealmente, para fines específicos y sobre la base del consentimiento de la persona interesada o en virtud de alguna otra motivación legalmente prevista por ley. Toda persona tiene el derecho de acceder a los datos recopilados que le conciernen y obtener su rectificación.*

*3.- La observancia de estas reglas deberá quedar sometida al control de una autoridad independiente...*

*Artículo 11.*

*Libertad de expresión y de información*

*1 . . .*

*2.- La libertad de los medios de comunicación y su pluralidad serán respetadas”<sup>26</sup>.*

## **2.4.- CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA**

En la Biblia<sup>27</sup>, Jesús se dirige a los soldados señalándoles que deben conformarse con su paga y no extorsionar, este pasaje, más que

---

<sup>24</sup> .- *Op. Cit.* Capítulo 2 “Régimen Constitucional de las Libertades de Expresión e Información”.

<sup>25</sup> .- Pichardo Pagaza, Ignacio, **MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, Propuesta Para Una Reforma Inaplazable**, El Colegio Mexiquense – UNAM, México, 2004, p. 315.

<sup>26</sup> .- *Ibid.*, p, 317.

ser un mensaje para las futuras generaciones, demuestra que la corrupción es un fenómeno existente desde la antigüedad, en tiempos tan remotos como el año 201 A.C., cuando Aníbal atacó Roma después de firmar la paz. Corrupción implica corromper, es decir seducir, incomodar, fastidiar, sobornar o extorsionar a fin de viciar las costumbres, y lograr alterar o trastocar la forma o labores originales echándole a perder.

La corrupción existe en el mundo de lo público y al igual que éste, sobrepasa lo gubernamental, en este caso se define como *“el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal”*<sup>28</sup> Norberto Bobbio<sup>29</sup> señala tres tipos de corrupción:

1. Cohecho: modificación de la actuación de un funcionario, en beneficio de quien proporciona una dádiva o recompensa a cambio.
2. Nepotismo: Concesión de empleos o contratos, por relaciones de parentesco y no por mérito o capacidad.
3. Peculado: Uso de fondos públicos en beneficio privado

La corrupción es apreciada en función de la legalidad o la ilegalidad, no de la moral o la ética, pero esto no implica que la violación a los principios de dichas disciplinas le sean ajenas. Independientemente de que sean pocas las personas que participen directamente en los actos de corrupción, sus repercusiones tienen un efecto multiplicador en todos los sentidos. Su existencia se da dentro de las imperfecciones de los

---

<sup>27</sup> .- Evangelio según San Lucas, 3,14.

<sup>28</sup> .- Bobbio, Matteucci, Pasquino, Et. Al., ***Diccionario De Política***, Siglo XXI Editores, México, 2000, p. 376.

<sup>29</sup> .- *Ibid.*

sistemas al interior del Estado y la sociedad, constituyéndose en un medio para influir en las decisiones gubernamentales.

La transparencia como mecanismo de control social difuso, diversifica a los actores en capacidad de fiscalizar las acciones de los funcionarios, electos o designados, y es capaz de reducir considerablemente los niveles de corrupción. Una de las principales características de la corrupción es la clandestinidad; lo que aparentemente la hace imperceptible ya que no se puede medir. La solución a este problema ha consistido en utilizar *“una vía indirecta pero no por ello menos confiable: medir la percepción de la gente alrededor del fenómeno. Si la corrupción estaba allí, debía ir dejando huellas y éstas serían totalmente registradas por la opinión pública”*<sup>30</sup>. A partir de esta percepción es como; en 1996 se conforma el primer índice de percepción de la corrupción o IPC elaborado por *Transparency International*, no sin críticas a la metodología. Se trata de *“una encuesta de encuestas; es decir, es un índice ponderado de estudios que levantan en los distintos países diferentes instituciones . . . las encuestas se dirigen a tres niveles, población abierta, empresarios y analistas. De estas tres fuentes de información surge una cifra final ponderada, . . . la ponderación siempre es trianual, lo que brinda gran estabilidad a los resultados”*<sup>31</sup>. Este método toma en consideración a las víctimas y a las víctimas en potencia; pero no permite considerar a los victimarios, ni la ruta de la corrupción al interior de las instituciones.

El hecho de que los individuos antepongan su interés personal al institucional no se presenta exclusivamente al interior de la Administración Pública, pero los Poderes de la Unión están facultados para prevenirla, atacarla y erradicarla, en defensa de todos los ciudadanos. Es más fácil precisar los puntos en que se presenta la

---

<sup>30</sup>.- Reyes Heróles, Federico, *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>31</sup>.- *Ibid.*, p. 71.

corrupción que sus consecuencias y los puntos que afecta, *“un inversionista en México va a tener que celebrar contratos con productores y clientes nacionales y eso se va a terminar ventilando en tribunales nacionales, y posiblemente no tiene confianza en el Poder Judicial”*<sup>32</sup>, sobre su integridad; para poder garantizarle sus derechos, actuar imparcialmente en caso de que sea necesaria su intervención o para atacar los casos de corrupción empresarial que afecten al inversionista. En el caso de la economía, las consecuencias negativas de la corrupción operan en dos sentidos, tanto al interior del país como al exterior, *“la transparencia tiene que ver con la posibilidad de que empresas mexicanas obtengan crédito en el exterior, que sean competitivas económicamente con otros países, que tengamos tribunales que hagan valer los derechos de las personas. No es una cuestión menor, es una cuestión fundamental de nuestro sistema democrático”*<sup>33</sup>.

Las pérdidas ocasionadas por *“la corrupción podría estar dividiendo al mundo entre aquellos países que, tarde o temprano, accederán al desarrollo y otros que tropezarán sistemáticamente por el costoso asunto. Lo primero, entonces, es medir su impacto y lograr que la comunidad internacional tome medidas globales y locales para cercarla”*<sup>34</sup>. Debe destacarse la importancia de la ética para comprometer a ciudadanos y funcionarios con la transparencia ya que *“la ética pública se refiere al comportamiento esperado de los funcionarios y servidores públicos que no están necesariamente definidos o sancionados por las leyes. Son conductas esperadas por la*

---

<sup>32</sup> .- Rabago, Miguel, “Inversionistas no confían en México”, en *“Transparencia Judicial, el poder opaco”* en Enfoque, 9 de noviembre de 2003 p. 16.

<sup>33</sup> .- Carbonell, Miguel, “Cerrazón en el sistema judicial”, en *“Transparencia Judicial, el poder opaco”* en Enfoque, 9 de noviembre de 2003, p. 14.

<sup>34</sup> .- Reyes Heróles, *Op. Cit.*, p. 78.

*sociedad y sancionadas socialmente por ella*<sup>35</sup>. El resultado de los juicios de valor definirá la percepción que se tenga de la corrupción y *“la falta de transparencia causa la multiplicación de los fenómenos de corrupción”*<sup>36</sup>.

## **2.5.- LA VIDA PRIVADA COMO LÍMITE AL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

El derecho a la privacidad y su correspondiente protección son situaciones contempladas por la ley desde nuestra carta magna, al igual que en otros países<sup>37</sup>. En el caso de personalidades o figuras públicas, tal parece que en muchas ocasiones su vida privada y pública se confunden; con la intervención de los medios de comunicación, pero si existe manera de identificar tanto el ámbito en que caen las acciones, como la responsabilidad de las partes participantes. El ya señalado caso *Curry vs. Walter*, sienta el precedente de que el reporte fiel de lo dicho o hecho por otro, libera de responsabilidad legal a emite el reporte, limitándose a cumplir su función informativa. Como formadores de opinión pública, los medios también pueden asumir una función de cause para exteriorizar discrepancias, identificando plenamente al generador de la información y diferenciándose de él.

Otra situación a destacar, es cuando la información emitida o generada por un particular, puesta a disposición del público mediante una publicación o como parte de un proceso público de cualquier tipo, pasa de este modo a ser pública y la responsabilidad recae en el generador, y no en el medio. Este caso implica el cumplimiento del

---

<sup>35</sup> .- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.*, P. 274.

<sup>36</sup> .- Carbonell, Miguel, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>37</sup> .- Ver *Supra*. 2.3.1.- LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO y 2.3.2.- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

principio de acceso a la información, ya señalado en cuanto a la transparencia británica, donde la preeminencia de la utilidad pública esta por encima del interés particular en aras de la verdad. Ejemplo de esta situación son los libros autobiográficos y trabajos periodísticos referentes al Padre Marcial Maciel y las acusaciones de pederastía en su contra, en cuyo caso, los valores atentados son superiores a la vida privada del sacerdote, a grado tal que es imposible defender su intimidad sin dañar más a las víctimas. Fueron las víctimas quienes decidieron ventilar su propia vida privada con tal de dar a conocer la situación imperante dentro de los Legionarios de Cristo. *“Luego entonces, la vida íntima, la privacidad de las personas no es un valor por si mismo absoluto”*<sup>38</sup>

La vida privada *“es aquella actividad íntima de las personas; actividad que éstas tratan de apartar del comentario, de la discusión, de la crítica, ya que reside principalmente en el seno del hogar y se refiere las relaciones del individuo con sus familiares y amigos, sin relación directa con los altos intereses de la colectividad”*<sup>39</sup>. El límite de la intimidad está señalado por la relación directa de las actividades individuales con los intereses colectivos ya que *“hay dos componentes de la vida privada. Uno objetivo, un campo de relaciones humanas. Y otro subjetivo, que es la actitud frente a ese territorio. Consiste en la decisión de mantenerla lejos de la opinión ajena, cercada por la discreción, parapetada tras la reserva.”*<sup>40</sup> Es decir, que quien publicita un acto no puede hacerlo de manera parcial, ni reclamar intimidad cuando el mismo no la propicia. Cuando otro lo hace, dependiendo de las particularidades del caso; se puede incurrir en daño moral.

---

<sup>38</sup> .- Granado Chapa, Miguel Angel, *“Información lícita y vida (no tan) privada”*, en PROCESO, 1489, 15 de mayo de 2005, p. 10.

<sup>39</sup> .- *Ibid*, p. 10.

<sup>40</sup> .- Cataño citado por Granado Chapa, *Op. Cit.*, p., 11.

## 2.6. – RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Dentro de los términos ligados al concepto de transparencia; encontramos el británico *Public Accountability*, referente a la rendición de cuentas dentro de la vida pública, fundamentando la participación y acciones ciudadanas. “ *The two key principles said to be at the heart of public accountability – free public access to information and the public scrutiny of power – are critically examined in relation to highly complex, rapidly changing decision-making*”<sup>41</sup>. Señaladas ya las particularidades del sistema administrativo en el Reino Unido<sup>42</sup>, para Luis Carlos Ugalde la “*Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona accountability, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de explicar, de reportar, explicar o justificar algo; (... ) ser responsable de algo(liable) (... ) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)*”<sup>43</sup> en un aspecto más amplio es “*la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia ... es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño*”<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> .- Simon Joss, *PUBLIC ACCOUNTABILITY* en Centre for the Study of Democracy, research and postgraduate courses, London, 2000, p.9.

<sup>42</sup> .- En el punto II.II.I

<sup>43</sup> .- Ugalde, Luis Carlos, ***La Rendición De Cuentas En Los Gobiernos Estatales Y Municipales***, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4, México, Auditoría Superior de la Federación, 2002, p. 9.

<sup>44</sup> .- Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary Of Politics*, Oxford, University Press, p.1 Citado por Ugalde, *Op. Cit.*

Por lo tanto, del mismo modo que lo público sobrepasa lo gubernamental, la transparencia no se limita a los mecanismos para la rendición de cuentas y la fiscalización del ejercicio presupuestario, sino que abarca la forma de ejercer el poder público, articulando los mecanismos cuya finalidad es el perfeccionar toda labor gubernamental y administrativa del Estado. *“Un gobierno abierto es condición necesaria mas no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas. . . La rendición de cuentas implica una actitud proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos periódicamente informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo”*<sup>45</sup>

En el sistema británico, la rendición de cuentas parte de la elaboración y explicación de *“accounts”* es decir, las cuentas, los documentos de registro acordados y aceptados por todos los involucrados a fin de plantear y evaluar la acción colectiva. *“La elaboración de explicaciones es al mismo tiempo un intercambio de informaciones y una negociación... instituciones y proceso democráticos posibilitan que los ciudadanos y las autoridades democráticas elaboren explicaciones,... reconozcan las tareas, los objetivos y las formas de gobierno apropiadas y desarrollen confianza en su mutua buena voluntad y en su capacidad de raciocinio... Unas y otros definen y mantienen sistemas de rendición de cuentas formales e informales que hacen posible aprender de la experiencia y convocar a ciudadanos, autoridades y otras instituciones e individuos con poder a rendir cuentas en el marco de los patrones democráticos... el dominio público se basa en el consentimiento público, pues sin consentimiento la elección pública no tiene legitimidad, La gestión del Public Accountability es un punto*

---

<sup>45</sup> .- Ackerman, John M. y Sandoval Ballesteros Irma E. “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, Cuadernos de transparencia No. 07, Ifai, México., p. 32

*vital en la relación del dominio, asegurando las relaciones de control y consentimiento*<sup>46</sup>

Todo gobierno debe contar con mecanismos para la rendición de cuentas, a todos los niveles y para todos los poderes. Como puede apreciarse, estos mecanismos son también garantías para el ejercicio democrático del poder; en beneficio de la ciudadanía.

## **2.7.- ÉTICA PÚBLICA, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA**

El control social difuso, ya sea institucional o funcional debe obedecer al principio general de preferir mecanismos de control los más genéricos, difusos y automáticos posible; sin necesidad de recurrir a los mecanismos de poder coercitivo, pero sí inmersos en una organización que garantice institucionalmente todos los valores. Esos valores serán los que fundamenten el autocontrol al encontrarse implícitos en la actividad profesional del servidor público. Al precisarse los valores profesionales del administrador público; como condición necesaria para el autocontrol, la ética aparece de manera primordial como uno de estos valores. La ética es *“una ciencia práctica y normativa que estudia racionalmente la bondad y maldad de los actos humanos”*<sup>47</sup>. Cuando en los actos humanos coinciden lo normal de hecho y lo normal de derecho, se presume una actuación racional por parte del individuo ejecutor, pero sus acciones no necesariamente coinciden con las del grupo a que pertenece. La ética profesional requiere de una serie de precisiones, para poder ser delimitada, antes de pasar a la ética del servidor público.

La ética profesional es la *“actividad personal, puesta de una manera estable y honrada al servicio de los demás y en beneficio propio, a impulsos de la propia vocación y con la dignidad que corresponde a la*

---

<sup>46</sup> .- March, James G., y Olsen, Johan P. **Democraci Governance**, New York, The Free Press, 1995, p. 167 – 180.

<sup>47</sup> .- Gutiérrez Sáenz, Raúl, **Introducción a la ética**, Esfinge, México, 1995, p. 23.

*persona humana*<sup>48</sup>. Todo trabajo tiene una función social, es decir, que produce beneficios tanto para quien lo realiza; como para toda la sociedad en su conjunto, implica desde el más modesto obrero o artesano, hasta el profesionalista con la mayor cantidad de títulos académicos que pudieran existir en el mundo. Carecer de esa conciencia social del trabajo constituye una gran deficiencia para el ejercicio profesional. Raúl Gutiérrez Sáenz<sup>49</sup> identifica cinco puntos referentes a deberes y derechos especiales, individuales, en virtud de la profesión:

1.- *Vocación*: Es la disposición que hace al sujeto especialmente apto para una determinada actividad profesional, y la libre elección de la misma.

2.- *Finalidad de la Profesión*: La capacitación que se requiere para el ejercicio del trabajo, debe estar orientada para un mejor rendimiento en beneficio de la sociedad, contribuir a la salud pública, luchar por la justicia, la lucha por la equidad, por mejores niveles educativos, etc.

3.- *El Propio Beneficio*: El agrado y la utilidad de la profesión, no solamente son económicos, también implican satisfacciones al contemplar los frutos y beneficios consecuentes del trabajo, repercutidos en toda la sociedad: recuperación de la salud por parte de un paciente, la construcción de un edificio emblemático, la libertad de un inocente. . .

4.- *Capacidad del Profesional*: Todo profesional debe ofertar una preparación especial en tres sentidos: capacidad intelectual, moral y física. Es decir, los conocimientos para desarrollar su actividad y una necesaria actualización de ellos. El valor como ser humano que otorga dignidad, seriedad y nobleza al trabajo, que trasciende al profesionalista y la salud y cualidades corpóreas necesarias como instrumentos de su actividad, respectivamente.

---

<sup>48</sup> .- Cfr. Royo Marín, citado por Gutiérrez Sáenz, *Ibid*, p. 238.

<sup>49</sup> .- Gutiérrez Sáenz, *Ibid*, Capítulo XLII, "Ética Profesional", p. 238 – 241.

5.- *Deberes Profesionales*: Son típicos de cada profesión, como el secreto profesional entre abogado y cliente o entre médico y paciente, quizás, los más comunes a todos; sean la asociación con los miembros de su especialidad y la solidaridad, a fin de incrementar todos los niveles expuestos del gremio.

Tomando en cuenta esos elementos, *“La ética en el servicio público es el análisis de los valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos en lo individual y de las instituciones que integran la administración pública en lo general... debe ser entendida como una ética aplicada. Es decir, se trata de una moral profesional que anuda relaciones estrechas con el derecho y cuya aplicación se perfecciona con la intervención jurisdiccional”*<sup>50</sup>. La responsabilidad implícita en el servicio público es mayor que en cualquier otro caso, ya que las consecuencias trascienden de una acción, a toda una sociedad, *“es posible reconocer al menos cinco dimensiones de la responsabilidad en el ámbito de la administración pública:*

- *La dimensión legal (Estado de derecho)*
- *La dimensión fiscal (uso de fondos públicos)*
- *La dimensión del ejercicio de las políticas (logro de metas, promesas y expectativas)*
- *La dimensión democrática (legitimidad democrática, respeto a los procesos electorales, informes y consultas con la legislatura, con los ciudadanos y otros actores sociales)*
- *La dimensión ética (comportamiento acorde a los códigos de ética y a los patrones de moral pública)*

*Usualmente todas estas dimensiones están en juego simultáneamente en la administración... El grado en que estas responsabilidades teóricas guían efectivamente la vida cotidiana de los servidores públicos,*

---

<sup>50</sup> .- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 273.

*depende de la transparencia con la que operan las instituciones, y la eficiencia de otras instituciones democráticas, incluidos los medios*<sup>51</sup>, como agentes para la formación de opinión pública.

La ética forma parte de los mecanismos de control social difuso, que buscan evitar la necesidad de recurrir a los mecanismos coercitivos, mediante la promoción de valores en el ejercicio profesional público. Las reformas administrativas para actualizar la administración pública; implican la introducción de nuevos valores y dilemas a solucionar, como la conjunción del acceso a la información, la transparencia y la apertura gubernamental, con la estabilidad y el orden y los juicios paralelos de la opinión pública. Por esa razón, han cobrado importancia las declaraciones generales; referentes a los valores tradicionales que debe guiar al servidor público, conocidas como "Código de Ética" y "Código de Conducta".

## **2.8.- CONTRAPARTES DE LA TRANSPARENCIA: DE LOS ARCANOS AL PODER INVISIBLE Y LA OPACIDAD**

### **2.8.1.- LA NECESIDAD DEL SECRETO O ARCANO**

La transparencia puede ser considerada como un rasgo democrático dentro de los regímenes actuales, ya que va encaminada a fomentar la participación ciudadana y consecuentemente, acrecentar la confianza en los gobernantes, pero indudablemente, existen campos del gobierno en los cuales no solamente la participación, sino también el acceso a la información le están vedados a los ciudadanos, irónicamente, en su beneficio. El argumento más importante que podemos encontrar en detrimento de la transparencia es la "Razón de Estado", que como doctrina *"afirma que la seguridad del estado es una exigencia de tal importancia que los regidores de los estados se ven constreñidos, para garantizarla, a violar las normas jurídicas, morales,*

---

<sup>51</sup> .- *Ibid*, p. 123.

*políticas, económicas, que consideran a su vez imperativas cuando tales exigencias no están en peligro*<sup>52</sup> y así como la transparencia es el ejercicio de los derechos fundamentales, por contradictorio que parezca, se le puede proteger negándola.

Desde tiempo atrás, lo que hoy conocemos como Razón de Estado puede ser identificado como "Arcana de dominación" o "Arcana Imperio" que implicaban *"un privilegio de los soberanos para regir en tiempos de intranquilidad política o de subversión social"*<sup>53</sup> sin limitarse a esperar que se presente la emergencia, sino también utilizándose de manera preventiva. *"su objetivo es doble: conservar el Estado en cuanto tal y conservar la forma de gobierno existente"*<sup>54</sup> con un poder visible, sobre todo en la democracia, *"donde nada pueda permanecer confinado en el espacio del misterio"*<sup>55</sup>. Sumando el carácter democrático como rasgo distintivo de los Estados actuales, se acota al campo de aplicación de los arcanos.

Lo arcano es lo secreto, reservado a unos cuantos, lo misterioso, oculto y muy difícil de conocer, lo que se oculta a la luz pública sin ser privativo de los regímenes autoritarios. Sin importar que tan democrático sea un régimen, siempre existirá un margen de discrecionalidad y secrecía necesarios para poder actuar en aras de su seguridad y subsistencia, esto por aberrante y contradictorio que pudiera parecer para un régimen democrático, fue anticipado por Michele Natale en su "Catechismo republicano", nacido a la par de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, durante la revolución francesa: *"¿no hay nada secreto en el gobierno democrático?"*

---

<sup>52</sup> .- Bobbio, Matteucci y Pasquino, et. al. **Diccionario**. . . , Siglo XXI Editores, México, 2000, p. 1338.

<sup>53</sup> .- Guerrero, O. Omar, "Políticas Públicas: ¿Una resurrección de la Ciencia de la Policía?" en Revista Teoría y Praxis, Monterrey, N.L. números 11, 12 y 13, Marzo, 1990, p. 41.

<sup>54</sup> .- Bobbio, Norberto, **El Futuro De La Democracia**, FCE, México, 3ª. Ed. 2003, p. 104.

*Todas las actividades de los gobernantes deben ser conocidas por el pueblo soberano, excepto alguna medida de seguridad pública, que se le debe hacer de su conocimiento en cuanto el peligro haya pasado*<sup>56</sup>

Desde esta perspectiva, el secreto es una excepción que no aminora la regla, quedando justificado junto con todas las otras medidas excepcionales. En aras de la seguridad, se deben acallar incluso las doctrinas que entrañen un riesgo para todo el Estado en su conjunto ya que en las ideas se encuentra la génesis de la acción. *“Por que la doctrina que está en contradicción con la paz no puede ser verdadera, ... Como el fin de esta institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, corresponde de derecho a cualquier hombre o asamblea que tiene la soberanía ser juez, al mismo tiempo, de los medios de paz y de defensa, y juzgar también acerca de los obstáculos e impedimentos que se oponen a los mismos así como hacer cualquier cosa que considere necesario, ya sea por anticipado, para conservar la paz y la seguridad, evitando la discordia en el propio país y la hostilidad del extranjero . . . Corresponde por consiguiente, a quien tiene poder soberano, ser juez o instruir todos los jueces de opiniones y doctrinas como una cosa necesaria para la paz*<sup>57</sup>

Las anteriores ideas, propuestas por Thomas Hobbes, no deben tomarse literalmente, ya que constituyen el pretexto perfecto para desvirtuar y sojuzgar aquello que pretenden resguardar. Las doctrinas que están en contradicción con la paz no incluyen las críticas al gobierno por parte de la oposición, cuando estas se realizan mediante las vías institucionales. El derecho a los fines y medios para preservar la paz, implica una responsabilidad proporcional y una obligación para con toda la sociedad. La actuación anticipada implica una responsabilidad mayor,

---

<sup>55</sup> .- *Ibid.*, p. 94.

<sup>56</sup> .- Michele Natale, obispo de Vico, citado por Bobbio, *Op. Cit.*, p. 97.

ya que ha servido de pretexto a verdaderos crímenes como el concepto de "Guerra Preventiva" esgrimido por Estados Unidos donde las víctimas han sido justamente la paz y la población civil. Hobbes nos habla de un estado de naturaleza abandonado por el ser humano para poder desarrollarse, conviniendo la multitud en la formación de un Estado al cual le confieren autoridad para resguardar la paz y defenderlos, capaz de conformar voluntades por el terror que inspira, pero *"ninguno transfiere a otros su natural derecho de forma tan definitiva que luego no deba ser consultado"*<sup>58</sup>.

### 2.8.2.- LOS ARCANOS Y EL PODER INVISIBLE

En toda democracia se reconoce un poder visible, emanado del pueblo; materializado en las instituciones, pero la existencia de los arcanos implica la necesidad de un poder invisible no necesariamente identificado con las instituciones legalmente constituidas. Norberto Bobbio señala<sup>59</sup> que el concepto de "Poder Invisible" no ha sido lo suficientemente desarrollado, en contraste con su contraparte; el poder visible implícito en la democracia. Alan Wolfe es quien más lo ha estudiado, en su texto *"The limit of legitimacy"* definiéndolo como un "Doble Estado", con una capacidad de acción paralela a la legalmente constituida, quizás legítima en ocasiones, pero ilegal.

Poder es la *"posibilidad de imponer la voluntad propia dentro de una relación social"*<sup>60</sup> y esta capacidad no es privativa del Estado, pero quizás si sea, dependiendo del Estado que se trate, quien más pueda ejercerlo, mediante la violencia legítima, y siempre deberá ser en beneficio de la sociedad, para preservar el Estado de Derecho y el orden

---

<sup>57</sup> .- Hobbes, Thomas, ***El Leviatán***, Editorial Bruguera, Madrid, España, 1984, p. 185 – 186.

<sup>58</sup> .- Spinoza, citado por Bobbio, Norbert, ***Estado, Gobierno Y Sociedad***, p. 202.

<sup>59</sup> .- en ***El Futuro De La Democracia***, p. 36, "El poder invisible"

<sup>60</sup> .- Piñón G., Francisco, "Poder", en ***Léxico*** . . . , p. 543.

establecido. *“Norberto Bobbio (1997:115) comprende que este poder invisible puede manifestarse en tres formas diferenciadas: a) El subgobierno, vinculado al manejo de la cosa económica y sus implicaciones con el sistema de partidos políticos; b) El criptogobierno, el conjunto de acciones realizadas por fuerzas políticas subversivas que actúan a la sombra en relación con los servicios secretos, con una parte de ellos o por lo menos no obstaculizados por éstos; y c) El poder omnividente, como modelo totalizante de control social.”*<sup>61</sup> Los ejemplos al respecto son los cárteles comerciales, las logias masónicas, las guerrillas, el terrorismo, los servicios secretos y cuerpos de inteligencia, la mafia, el crimen organizado y el narcotráfico, entre muchos otros que pueden agregarse a esta lista.

Como es evidente, el poder invisible esta difuso en el mundo de lo público, *“de manera fragmentada y bajo ciclos vitales diferenciados y desfasados, bajo una dinámica de dispersión o aglutinamiento, de “concentración” o “dispersión” de poder, pero que, más que una estructura de balanzas con pesos y contrapesos, pendientes unas de otras, en referencia unos a otros”*<sup>62</sup> constituyen un equilibrio imperfecto, y por lo mismo en ocasiones sumamente frágil, *“el vandalismo, el crimen, el terrorismo y otras expresiones que desbordan al sistema democrático, son una muestra de que el equilibrio entre las dimensiones de la ciudadanía no es perfecto.”*<sup>63</sup>, iniciando por la capacidad de acción e influencia para imponer su voluntad, independientemente de la igualdad jurídica de los ciudadanos.

Cuando no es controlado, el poder invisible puede entrañar un riesgo para los ciudadanos y el Estado, tanto al exterior como en el

---

<sup>61</sup> .- P.E.: [www.fas.org/irp/world/guatemala/poder/primerah.html](http://www.fas.org/irp/world/guatemala/poder/primerah.html). 13-02-2006.

<sup>62</sup> .- Bracho Carpizo, Julio, “Cauces Ciudadanos: Hacia la igualdad política de lo diferente” en Olvera *Op Cit.* p. 111.

<sup>63</sup> .- Márquez Muñoz, Jorge, “Consideraciones Éticas Sobre Ciudadanía” en Olvera, *Op. Cit.*, p. 199.

interior de su territorio. Con el proceso de globalización, los factores de peligro se han diversificados junto con los factores reales de poder, haciendo necesario actualizar los instrumentos del poder invisible, revitalizando *“un fenómeno de primera importancia en la historia del poder secreto como lo es el fenómeno del espionaje (y de la misma manera del contraespionaje, ya que el poder invisible se combate con un poder igualmente invisible), y en general de los servicios secretos. No hay Estado autocrático o democrático que haya renunciado a ellos;... por que no hay mejor manera de saber las cosas ajenas que conocerlas sin ser descubierto y reconocido”*<sup>64</sup>.

De esa necesidad surgen los aparatos de inteligencia del Estado; y los grupos especiales relacionados, enmarcados dentro del poder omnividente como modelos totalizantes, es decir, con métodos e instrumentos de trabajo tradicionalmente identificados con los regímenes totalitarios, pero no con la misma finalidad de control. Abarcan desde la política interior, hasta el ejército, constituyendo una parte palpable del poder invisible, por lo menos la parte del Estado. Si el trabajo de inteligencia es parte de las funciones de la administración pública, por lo tanto sometido al escrutinio público, no puede evadir la rendición de cuentas. Vigilante de la ciudadanía del Estado que pretexto protegerse, hasta a los ciudadanos del supuesto Estado agresor, utiliza métodos y técnicas que vulneran el derecho a la privacidad, o la capacidad de negar o impedir el acceso a la información. La inteligencia pasa a ser contrainteligencia cuando su labor contempla la estructura y operación de sus equivalentes extranjeros. Esa situación manifiesta la parte invisible del “Doble Estado”, señalando la toma de decisiones asumidas fuera de lo público como ambiente e institucionalidad.

---

<sup>64</sup> .- Bobbio, *Op. Cit.* p. 111.

Los servicios de inteligencia deben ser compatibles con el Estado de Derecho, variando de un Estado a otro, según su desarrollo, y si bien, debe existir una primacía de la ley, generalmente trabajan en su límite, de manera diferenciada para el interior o el exterior de su territorio. Ejemplo de ello son las mancuernas conformadas por el FBI y la CIA o el MI-5 y MI-6, en Estados Unidos y el Reino Unido respectivamente, ocasionalmente apoyados por sus fuerzas armadas como los grupos Alfa y Beta de Rusia. En este último caso tenemos el ejemplo de los llamados "Reconocimientos Especiales", realizados por los Spentsnaz<sup>65</sup>, *"consistentes en un reconocimiento que se hace para subvertir o debilitar el potencial económico y moral del enemigo probable o actual. Esto incluye conseguir información de instalaciones económicas o militares importantes y destruirlas o ponerlas fuera de servicio; organizar sabotajes y actos subversivos; llevar a cabo operaciones de castigo contra rebeldes; dirigir la propaganda e instruir destacamentos de insurgentes"*<sup>66</sup>. Esto es una forma velada de la llamada guerra preventiva, practicada por Estados Unidos y también desarrollada durante la guerra de Vietnam.

El poder visible y el invisible están íntimamente ligados, se repercuten mutuamente *"Es communis opinio que quien detenta el poder y continuamente debe cuidarse de enemigos externos e internos, tiene el derecho de mentir, más precisamente de "simular", es decir, de hacer aparecer lo que no es, y de "disimular", es decir, de no hacer aparecer lo que es... El tema más interesante en el que verdaderamente se puede poner a prueba la capacidad del poder visible de develar el poder invisible, es el de la publicidad de los actos del poder, que, como se ha visto, representa el verdadero y propio momento de cambio en la*

---

<sup>65</sup> .- que como característica, operan bajo el mando de la Dirección de inteligencia del Estado Mayor General Soviético.

<sup>66</sup> .- Ryan, Myke, Et. al. *Op. Cit.* p. 87.

*transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado de derecho*<sup>67</sup>. Los resultados de esta revelación son totalmente impredecibles.

Con el tiempo, el poder invisible se ha hecho perceptible; durante siglos, oficiales y soldados han empleado tácticas de guerra irregular, violando en innumerables ocasiones los acuerdos y convenciones respectivos, pero, es durante la segunda guerra mundial cuando se hace necesario el reconocimiento formal de tales fuerzas. Posteriormente, adquirirían mayor relevancia como garantes de la paz al realizar operaciones militares poco conocidas, desarrolladas desde la guerra fría hasta tiempos recientes, cuyo conocimiento, seguramente habría ocasionado problemas mayores que los que intentaba evitar *“La vieja frase “cualquier publicidad es buena” no es aplicable a las fuerzas especiales, que prefieren trabajar en las sombras”*<sup>68</sup>; operan en el límite de la táctica militar convencional, en el límite de la legalidad.

Son acontecimientos como el asalto del SAS<sup>69</sup> a la embajada de Irán en Londres, el 5 de mayo de 1980; para rescatar rehenes, los que traen estos grupos a la luz y dan una imagen distorsionada de la realidad. Parecería una gran unidad compuesta por superhombres, pero en realidad, se compone solamente de un regimiento regular (el 22º SAS) y dos regimientos del Ejército Territorial a tiempo parcial (el 21º regimiento Artists SAS y el 23º SAS), apoyados por el 264º escuadrón de Transmisiones (una unidad territorial que apoya a los regimientos 21º y 22º) con base en Credenhill, Hereford (Reino Unido) Su lema es: *“Who dares wins”*; “el que se arriesga gana”.

En casos como el *Watergate*, los costos políticos pueden ser muy altos, como la renuncia del presidente en turno, pero en otros, como la

---

<sup>67</sup> .- Bobbio, Norberto, *El Futuro* . . . p. 108 – 115.

<sup>68</sup> .- Ryan, Myke, Et. al. *Fuerzas Especiales Del Mundo*, Libsa, Madrid España, 2003, p. 75.

actuación de los grupos Alfa y Beta<sup>70</sup>, para liberar a los rehenes de un teatro de Moscú en octubre de 2002, el costo de vidas humanas fue impresionante (67 rehenes muertos) muchas causadas por el desconocimiento de los médicos sobre el gas utilizado, al ser un arma secreta usada por primera vez en territorio nacional, y su consecuente incapacidad para atender a los heridos. El grupo Alfa ha participado en muchas operaciones al interior de Rusia contra bandas del crimen organizado y terroristas chechenos. El grupo Beta también ha estado muchas veces en acción, tanto en Afganistán como en Chechenia, pero su experiencia no resultó muy útil en el teatro, dado el costo en vidas.

Las situaciones ya señaladas para ejemplificar, deben ser autorizadas por las autoridades respectivas y los representantes, que son quienes deben atender el asunto en cuestión, pero no en quienes se debe abandonar completamente. *“Representar significa hacer visible y hacer presente un ser invisible mediante un ser públicamente presente... lo invisible es supuesto como ausente”*<sup>71</sup> lo cual no implica su inexistencia. Finalmente, se regresa a los representados, que de manera privada también tienen acceso a esa secrecía manifiesta en la correspondencia, o la defensa de vida privada; la intimidad individual o familiar ante la mirada indiscreta de los poderes públicos o los formadores de opinión pública, tales como los medios de comunicación masiva. Todo contemplado por la ley para cumplir la máxima de Hobbes: *“Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras sin fuerza para proteger al hombre en modo alguno”*<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> .- *Special Air Service*.

<sup>70</sup> .- Forman parte de la dirección 7<sup>a</sup>. De la KGB, dedicándose a operaciones antiterroristas, nacionales y en el extranjero respectivamente, todas secretas.

<sup>71</sup> .- Bobbio, *Op. Cit.*, p. 98 – 99.

<sup>72</sup> .- Hobbes, *Op. Cit.* P. 175.

### **2.8.3.- LA OPACIDAD Y LA CENSURA COMO DEGENERACIÓN DE LOS ARCANOS**

La opacidad junto con la censura, son una degeneración de los arcanos, ya que surgen al decaer de sus cualidades originales, pasando a una condición contraria, es decir, que se desvían del propósito original de resguardar el Estado de Derecho, hasta llegar a una condición de entorpecer la fiscalización y la rendición de cuentas, en el primer caso, y un manejo del pensamiento y eliminación previa de críticas y cuestionamientos en el segundo, benefician a la persona o el grupo en el poder y no a toda la sociedad en su conjunto.

La "Opacidad" es una cosa totalmente distinta a los arcanos; ya señalados como necesarios para la permanencia del Estado. La enciclopedia Encarta define opacidad como *"Falta de claridad o transparencia, especialmente en las cuentas"*<sup>73</sup> en una definición más acabada, realizada por el despacho Price Waterhouse Coopers a partir de su investigación denominada "Índice de Opacidad"; encontramos que *"la falta de "Claridad, precisión, corrección, muy perceptible y difundida en las prácticas de los mercados de capital" tiene una repercusión muy concreta a la que se le puede llamar "opacidad"*<sup>74</sup>. Es valerse de la información y beneficios públicos para logros particulares, en detrimento de los otros, que permanecen ajenos, sin acceso. Las consecuencias se dan en todos los sentidos afectando incluso a nivel internacional, sobre todo en el campo económico al reducir la confianza de los inversionistas, y las repercusiones negativas sí son compartidas por el resto de la sociedad.

Por su parte, la censura es una revisión realizada a publicaciones, películas y todo lo difundido por los medios masivos de comunicación; a fin de condicionar o regular la difusión del pensamiento. Puede

---

<sup>73</sup> .- Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

realizarse por los responsables directos de la difusión, los realizadores, y en algunos regímenes; por funcionarios gubernamentales. Los casos más extremos de censura los encontramos en las publicaciones de la iglesia católica, ya que todos sus miembros están obligados a someter previamente sus escritos ante una autoridad eclesiástica<sup>75</sup>, si concuerda con sus líneas morales y dogmáticas se autoriza la publicación, pero no exenta posibles denuncias futuras por parte de cualquier lector. Dentro del derecho canónico, la censura es una pena consistente en privar al condenado de determinados bienes espirituales hasta concederle la absolución.

*“Por censura debe entenderse, en principio, la restricción de la libertad de expresión, de información, o ambas, ejercida por los órganos del Estado revestidos de una autoridad formalmente legal, pero carente de legitimidad, cuyo objeto son los mensajes que circulan entre emisores y receptores de la información y que tiene como propósito final salvaguardar el status quo y su correspondiente establishment. Así, la censura existe cuando el respeto a la moral, la vida privada y el orden público se identifica con la defensa del régimen y su sistema de relaciones socio políticas que aseguran una reproducción circular.”<sup>76</sup>*

Cuando se hace presente en todos los aspectos de la vida cotidiana, permite un mayor control del pensamiento de los individuos; desde aspectos tan sencillos como la educación, ya que es ésta y no la ignorancia, la que condiciona de una manera férrea; la actuación individual y social, reduciendo la disidencia y la crítica.

---

<sup>74</sup> .- Reyes Heróles, *Op. Cit.*, p. 87.

<sup>75</sup> .- obispo o vicario general

<sup>76</sup> .- Vilanueva, *Op. Cit.* P. 103.

### III.- LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

#### 3.1.- EL MUNDO DE LO PÚBLICO EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX

El 25 de mayo de 1911, dando cumplimiento a los Tratados de Ciudad Juárez, suscritos cuatro días antes, Porfirio Díaz abandonó el país, iniciándose entonces una prolongada lucha interna por el poder. De esa lucha; surgió un proyecto de nación que daría respuesta a las exigencias de los distintos grupos revolucionarios; atendiendo los reclamos sociales, la reconstrucción del país y al mismo tiempo aseguraría la estabilidad social.

Tras el fin de las hostilidades, las fuerzas revolucionarias se agruparon en torno a caudillos autodenominándose Partidos Políticos; limitados a actividades electorales, ya que sólo ellos -los caudillos- contaban con el respaldo y poder para tratar con caudillos de otros niveles y regiones, o mediar entre los grupos de poder existentes. De ésta manera, se sustituyó el grupo en el poder, por otro con iguales potestades, continuando ausente; el ya señalado como necesario; equilibrio entre poder público y poder político, situación formalizada con la convención revolucionaria. Es en dicha convención, donde se conjuntan intereses, para pacificar el país y consolidar el proyecto de nación; originando la posterior preponderancia del Poder Ejecutivo sobre Legislativo y Judicial, y la debilidad institucional consecuente, en algunos casos, presente hasta nuestros días. Eso, sin olvidar el centralismo del poder federal frente a estados y municipios.

Si bien, el proyecto nacional aglutinaba las demandas de los grupos revolucionarios; y generaba *“la proyección de una cierta idea de sociedad futura institucionalizada, basada en una cierta idea de lo que*

*se considera es la cultura nacional”<sup>1</sup> no logró incluir a todos los grupos participantes dentro de la vida pública nacional, situación presente a lo largo de casi todo el siglo XX. La propuesta de Plutarco Elías Calles durante la fundación del Partido Nacional Revolucionario, sobre “pasar de la categoría de pueblo y gobierno de caudillos, a la más alta y respetada y más productiva y más pacífica y más civilizada de pueblo de instituciones y leyes. . . con olvido e ignorancia de hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y para la tranquilidad del país”<sup>2</sup> institucionalizó los medios para que el poder político se apropiara del poder público y el mundo de lo público. Funcionando mediante “las dos piezas fundacionales de la construcción nacional. . . el presidente y el partido. El partido junta esfuerzos y negocia posiciones, hacia adentro; el presidente es el árbitro supremo, señor y dador de posiciones, poder y dinero. La simbiosis es casi perfecta: apoyo de los sectores, posiciones a cambio”<sup>3</sup>, el ciudadano no es independiente, y si quiere participar en el mundo de lo público, debe hacerlo mediante las vías diseñadas por el grupo en el poder.*

La estabilidad lograda por el país<sup>4</sup>, no fue gratuita, ni debida a una situación estática en el mundo de lo público nacional. Empresarios e iglesia; excluidos del sistema, se organizaron para intentar recuperar los privilegios perdidos y conservar los retenidos, “El sector privado, apegándose a su interpretación del Liberalismo Económico proponía un Estado débil y apenas vigilante de la actividad económica, que debería intervenir solamente para facilitar el camino a la iniciativa privada, fomentando obras de infraestructura, principalmente comunicaciones y

---

<sup>1</sup> .- Aguilar Villanueva, Luis F. **Política Y Racionalidad Administrativa**, INAP Ediciones, México, 1982, p. 32 -33.

<sup>2</sup> .- Elías Calles, Plutarco, **“El Inicio De Una Nueva Etapa Institucional”**, Cuarto Informe de Gobierno, México, PRI, 1987, p. 6-14

<sup>3</sup> .- Schettino, Macario, **Para Reconstruir México**, México, Océano, 1995, p. 28.

*alicientes fiscales. En cambio el gobierno proponía una visión diferente, quería un Estado activo en la economía con énfasis en la redistribución de la riqueza, a la par que tenía que crear y perfeccionar los mecanismos, entre ellos fiscales para allegarse fondos con este objeto. . . a pesar de todas estas quejas, era un hecho que la industria había conocido durante el periodo grandes posibilidades de crecimiento gracias a la ampliación del mercado interno”<sup>5</sup>.*

En esta disputa por la apropiación de lo público, la exclusión en la participación se daba por limitarse a los cauces partidistas, el hecho de que los beneficios producidos por la transformación social otorgaban estabilidad, no garantizaban la permanencia del sistema, cuestionado incluso por sus participantes y beneficiarios. La controversia al respecto se mantuvo como una constante durante muchas etapas del siglo XX; reclamando incluso redefinir el proyecto de nación. Al *“Invocar de nuevo la necesidad de un proyecto nacional significa que uno o algunos grupos de interés no perciben que estén siendo incorporados sus intereses a las normas institucionales”<sup>6</sup>* reflejadas en la constitución, a ese reclamo se agregaría posteriormente una naciente clase media, cuya aparición no estaba contemplada previamente.

El proyecto de nación sigue consolidándose, pero la clase media no es manejable al no estar corporativizada, ni tener cabida en alguno de los tres sectores del partido<sup>7</sup>, no existían los medios de contención apropiados dentro del sistema y menos aún los mecanismos para incorporarlos. La incapacidad para responder a los cuestionamientos llegó al clímax en 1968 con la represión al movimiento estudiantil, el

---

<sup>4</sup> .- no compartida por Latinoamérica, que duró más de medio siglo, permitiendo incluso desafiar a nuestros vecinos del norte por conflictos petroleros, años antes de la expropiación en 1938.

<sup>5</sup> .- Medina, Luis, ***Del Cardenismo Al Avilacamachismo***, Historia de la Revolución Mexicana, No. 18, México, Colmex, 1987, p. 28-30.

<sup>6</sup> .- Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.* P. 33.

<sup>7</sup> .- Obrero, campesino y popular.

cual *“señaló a los gobernantes la necesidad de establecer un límite al poder absoluto que ejercían desde los poderes federales sobre los derechos constitucionales de los mexicanos. . . después de 1968 la actividad política y social fue ininterrumpida en un sentido muy práctico y muy sensible para amplios sectores de la sociedad”*<sup>8</sup>, ya que las consecuencias se manifestaron en dos vertientes muy importantes dentro del mundo de lo público: las guerrillas y la conformación de nuevos partidos políticos, trastocando así el orden establecido para los mecanismos del poder visible y el invisible, donde anteriormente campeaba el gobierno. En respuesta, el gobierno busca reducir los conflictos; mediante una ya necesaria Reforma Política: vía la Ley de Operaciones y Procesos Electorales, (LOPE).

El sistema no es apto para la diversidad, diversificar la propuesta electoral antes de llegar a la violencia, implicó recurrir a los diputados de representación proporcional, pensados desde 1929, pero no implementados por la casi inexistencia de otros partidos, situación que no garantizaba la pluralidad ciudadana; por su presencia mas bien simbólica, que continúa creciendo actualmente. El sistema que cambió al país comienza a ser rebasado, en algunos puntos se podría incluso hablar de fracaso, en contraste, la sociedad cobra paulatinamente un papel más activo en busca de lograr aquello que el sistema, los partidos políticos y otras instituciones no le garantizan. *“Este fracaso resulta de dos componentes: de la sobrecarga (uberlastung) de expectativas a las que el poder del Estado se encuentra expuesto, al tener que actuar bajo las actuales condiciones de competencia entre partidos, de pluralismo de las asociaciones o grupos de interés y de los medios de comunicación de masas relativamente libres . . . el otro componente del diagnóstico responde a esta pregunta: los recursos de intervención y las*

---

<sup>8</sup> .- Hernández Vaca, Jerónimo, “Hacia una reforma ciudadana en México”, en Olvera, *Op. Cit*, p. 320-321.

*capacidades de gobierno del aparato estatal son en principio demasiado escasos para poder procesar efectivamente la carga de esas experiencias y demandas*"<sup>9</sup>. A lo cual debe sumarse; el costo por tolerar las oposiciones, negociar con ellas o reprimirlas según el tipo de oposición de que se trate, en el entendido de que ya no se puede actuar igual que en el pasado.

En 1985, con los terremotos de septiembre, la sociedad civil descubre que su capacidad de actuación puede sobrepasar la del gobierno. De la inicial solidaridad con los afectados, los grupos surgidos a partir de esa fecha han diversificado sus actividades incluyendo desde grupos de rescatistas y asociaciones de colonos, hasta dirigentes sociales, políticos e industriales de la reclamación. Puede decirse que la sociedad comienza a asumir su *Responsabilidad Pública* y hacer uso de sus capacidades –como el voto- para exigir el pleno ejercicio de sus derechos y posteriormente la rendición de cuentas. A fines del siglo XX, sistema y partido hegemónico reconocen la importancia pública de sociedad y ciudadanos, así como la necesidad de incorporarlos formalmente, pero sin sectorizarlos, su propósito de *"transitar de un partido de sectores, a un partido de ciudadanos, entendiendo a la ciudadanía –en su dimensión más amplia posible- no como derechos civiles o políticos, sino como un paquete de derechos por que la ciudadanía –en mi opinión- es una adquisición de valor que tiene que hacer suya la política democrática"*<sup>10</sup> es tardío.

El sistema esta desbordado, por necesidad se inicia un nuevo proceso *"no es el de una dictadura a la democracia, sino, de la*

---

<sup>9</sup> .- Offe, Claus, citado por Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>10</sup> .- Cisneros, Isidro, H. *"El Pri Y Las Nuevas Alternativas Político-Económicas Emergentes"*, en ***Debate Internacional Transición y Democracia***, México, IEESA, CEA, 2003, p. 153.

*hegemonía de un partido, a la plena competencia política*<sup>11</sup>

Paralelamente, el partido hegemónico pierde el poder, la oposición no puede asumir su nuevo papel como gobierno. Sin embargo, los acontecimientos del 2 de julio de 2000 no son suficiente para identificar el grado de madurez social logrado, ni la responsabilidad que la ciudadanía; como actor de reciente aparición, esta dispuesta a asumir por sus decisiones, acciones o elecciones. Se debe estar conciente de que nuestra incipiente democracia no sería posible sin todo el proceso previo de transformación, e irrupción ciudadana en el mundo de lo público, con el retraimiento de un gobierno dividido al interior de sus poderes, sin que esto signifique necesariamente un equilibrio entre los mismos.

Esta transformación de la realidad obliga a redimensionar las instituciones y genera el surgimiento de nuevos instrumentos de control social, acordes a las nuevas circunstancias. Irónicamente, *“las luchas electorales alcanzaron el objetivo de alternar los partidos en los poderes federales... Pero las estructuras centralistas del poder permanecen intactas... la estructura federal sigue pesando mucho más que los poderes estatales y los municipales... La transición a la democracia sigue siendo un objetivo de largo alcance que corre paralela a la formación de una cultura ciudadana,”*<sup>12</sup> cuyo desarrollo será la mejor garantía de que las acciones y decisiones no sean unilaterales ni opacas.

### **3.2.- ANTECEDENTES Y RUTA CRÍTICA DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

La sociedad no corporativizada, por lo tanto impredecible y además compleja, ha buscado participar cada vez más en la vida pública desde distintos puestos. La crisis institucional surgida a finales del siglo

---

<sup>11</sup> .- Palma, Samuel, *PRI, “Democratizarse Para Democratizar”* en *El Financiero*, México, 25 de Mayo de 1999. p. 1 – 5.

XX ha dado la oportunidad para que cobre un papel más activo y ejerza sus derechos de manera más plena. El proceso ha sido paulatino, la exigencia de participar en la toma de decisiones, el surgimiento de un Tercer Sector No Estatal; con grandes potencialidades, la exigencia de mayor transparencia en el manejo de los recursos gubernamentales y su respectiva rendición de cuentas, son algunos de los muchos elementos que destacan en esta etapa de transformación en que actualmente nos encontramos. El decreto de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que no abarca la totalidad de los temas importantes para la sociedad, tampoco agota la discusión respectiva, ni garantiza una transparencia plena, o útil para el propósito del control social. Pero ¿Cuál ha sido el proceso para llegar a este momento y cuales son sus posibilidades de desarrollo?

Al pensar en el derecho de acceso a la información, en primera instancia podemos remitimos a los medios de comunicación masiva, pero esa perspectiva es tanto limitada como errónea, al tratarse de un derecho ciudadano; cualidad de la cual carecen los medios, no así quienes participan en ellos al igual que el público al que está dirigido su trabajo. *“El control selectivo sobre los medios, permitió que además de ejercer control sobre los actores, voces y opiniones de mayor incidencia en la opinión pública, el régimen impusiera la agenda, el discurso ideológico y en no pocas ocasiones hasta la versión oficial de los hechos. Pero es importante matizar que el control de los mediático nunca fue tan severo como para no dejarle cierto margen de operación y maniobra a los empresarios de la información. Se trató de relación bilateral de beneficios recíprocos, que nunca cayó en una política de control*

---

<sup>12</sup> .- Hernández Vaca, *Op. Cit.*, p. 321.

*sistemático al estilo de los regímenes totalitarios*<sup>13</sup>. Y fue esa misma situación, lo que permitió a los medios una movilidad para participar activamente en la transformación actual del país, así como ser portavoz de muchos puntos de vista.

Tras el movimiento de 1968 el régimen actuó en dos vertientes ya señaladas en el punto anterior, pero es hasta 1977 cuando en el ramo de los derechos actúa a nivel constitucional, modificando el Artículo 6º. para señalar que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". En medio de una reforma política para aumentar las opciones electorales, el derecho a la información se limitó a ese ramo, concebido como una prerrogativa de los partidos políticos para difundir su ideología y programas en los medios de comunicación masiva. Un reclamo paralelo por parte de los medios y sus integrantes, destacando a Jesús Blancornelas, director del semanario Z como uno de sus impulsores; es la tipificación de los ataques a periodistas como delito federal. *"El periodista argumentó que mientras este tipo de actos violentos no sean perseguidos por la justicia de la unión, los caciques, políticos locales y hasta los gobernadores obstaculizarán la persecución legal de los autores de los atentados"*<sup>14</sup> además de entorpecer la labor periodística. Blancornelas también sufriría posteriormente un atentado y fallecería como consecuencia.

En materia de derechos humanos, la lucha también ha sido permanente para exigir la apertura de expedientes de la llamada Guerra Sucia, los acontecimientos de 1968 y 1971, entre otros, muchos de ellos en reserva oficial. El proceso de reconocimiento del derecho de acceso a la información, y la aprobación de la normatividad respectiva

---

<sup>13</sup> .- Escobedo, Juan Francisco, ***Movilización De Opinión Pública En México: El Caso Del Grupo Oaxaca Y La Ley Federal De Acceso A La Información***, P.E.: jurídicas.unam.mx. 18-04-2005, p. 91.

<sup>14</sup> .- Dávalos H., Héctor, *"Temen trampas y maniobras contra la apertura informativa"* en **EL IMPRESOR**, México, febrero de 2002. p, 82 (Tomado de Novedades de México).

se fundamentan en dos instrumentos internacionales aceptados en el país y ratificados por el senado de la república: La declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano y la Convención Interamericana de los Derechos Humanos. Tratándose del ejercicio de un derecho, ampliamente exigido durante un largo periodo; y no de una concesión por parte del gobierno en turno, como se nos pretende hacer creer por parte del actual ejecutivo federal.

El proceso a partir del cual se logra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se da como una muestra de las capacidades por parte de la Sociedad Civil, para incidir en la agenda de gobierno, con un reclamo de complementar los mecanismos ya existentes, e insuficientes para asegurar el cumplimiento de este derecho. El Programa Para la Modernización de la Administración Pública, emprendido durante el sexenio del Doctor Ernesto Zedillo; abarcando cuatro subprogramas<sup>15</sup>, en el cual se manejaba la transparencia para las dependencias de la Administración Pública Federal y sus Servidores Públicos. Las dependencias debían adoptar medidas para informar de manera clara y sencilla a los usuarios, sobre los servicios prestados, requisitos, trámites y conductos, difundiéndolos por señalizaciones en las oficinas públicas, sistemas electrónicos y teléfonos. En los servidores públicos, se refería a quienes trataban directamente con el público, a fin de identificarlos cuando fuera necesario. Para su funcionamiento se precisó de un Sistema Integral de Información, conformado entre todas las dependencias y entidades; revisado y adaptado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actual, Secretaría de la Función Pública.

---

<sup>15</sup>.- 1.- Participación y Atención ciudadana, 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, 3.- Medición y evaluación de la Gestión Pública, 4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Durante el sexenio actual, (2000-2006) se firmó el Acuerdo para la Productividad, Ahorro, Transparencia y Desregulación Presupuestaria en la Administración Pública, el 28 de febrero de 2001. Su capítulo IV trata sobre la transparencia, señala que *“está dirigida a elevar la confianza de la población en las operaciones del Gobierno Federal, particularmente en las áreas de atención e información a la ciudadanía”*.<sup>16</sup> Establece que las dependencias, órganos administrativos y desconcentrados y entidades bajo su coordinación sectorial y no coordinadas, deberán informar trimestralmente, mediante su página en Internet o el Diario Oficial de la Federación, sobre todo lo referente a contrataciones realizadas en términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicio del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, tales como asesorías, estudios, investigaciones, temas, costos, proveedores. A partir de esta información; la contraloría realiza el seguimiento y evaluación de las obras y contrataciones en los términos de ley.

### **3.2.1.- LA TRASCENDENCIA DEL GRUPO OAXACA PARA LOGRAR LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

El llamado Grupo Oaxaca es un buen ejemplo de la capacidad que tiene los diversos grupos que conforman la sociedad civil, para incidir en la agenda parlamentaria, iniciando en la delimitación temática, consecuente de un seminario. Mención especial merecen la elaboración del proyecto y su gestión pública para lograr la aprobación; en un clima de imposición por parte del “Gobierno del Cambio” que con un proyecto de ley propio, pretendió contrarrestar las acciones y logros del grupo. El grupo logró una movilización de la opinión pública *“cuyos alcances políticos son impredecibles, pero que ya inciden inconcluso en el proceso*

---

<sup>16</sup> .- *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de febrero de 2001, p. 63.

*de cambio político democrático del país, que desde luego llegará más lejos y más hondo que el impulso y alcances del gobierno actual*<sup>17</sup>

Como ya se ha señalado, en México existía un pluralismo limitado sin un debate pleno en términos democráticos. Los medios de comunicación estaban reglamentados por las leyes de imprenta y radio y televisión partiendo de los artículos 6º. y 7º. Constitucionales, la suprema Corte de Justicia consideraba el derecho a la información como un derecho social y es recientemente cuando se reconoce como un derecho humano. En este marco, se realizó el Seminario Nacional "Derecho a la información y reforma democrática" Convocado por la Universidad iberoamericana, Fundación información y democracia, fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores, y la Fraternidad de Reporteros de México. El 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca, Oaxaca. La diversidad de los convocantes, demuestra que la preocupación por el tema no es exclusiva de un grupo o ideología exclusivamente. Cuando el grupo comienza a incidir en la opinión pública, señalando el vacío existente y la necesidad de normatividad, es denominado como "Grupo Oaxaca" por Ginger Thompson<sup>18</sup>, el grupo *"no tenía ni pública ni privadamente el propósito de articular una expresión deliberativa como la que ha llegado a alcanzar"*<sup>19</sup>. El nombre se debe solamente al lugar de reunión, y no a un gentilicio de sus integrantes, el auspicio de un gobierno local o el interés de una población determinada.

Anteriormente ya existían asociaciones civiles cuya labor estaba encaminada en aras de la transparencia, constituidas formalmente, como "Transparencia Internacional", (cuya labor es cuestionada ocasionalmente) es una Organización No Gubernamental, dividida en

---

<sup>17</sup> .- Escobedo, *Op. Cit.*, p. 92.

<sup>18</sup> .- Corresponsal del New York.

<sup>19</sup> .- *Ibid.* p. 71.

capítulos nacionales, que colabora con otras entidades públicas y privadas buscando fortalecer las estructuras de gobernabilidad. Transparencia Internacional difunde y agradece la difusión parcial o total de sus materiales, sobresaliendo las “Herramientas para el control Ciudadano de la Corrupción, para lo cual reconoce la necesidad de participación de la sociedad civil. La actuación del Grupo Oaxaca constituye un nuevo paradigma en las acciones de la sociedad civil dentro del actual proceso de transición democrática, al no tratarse de un grupo de académicos articulados a partir de un foro de consulta o de una asociación civil formalmente organizada. Sus integrantes, especialmente los de su comisión técnica cuentan con diversos perfiles, actividades profesionales y empresariales, experiencia periodística y conocimiento de la situación temática que los unifica; generando una perspectiva ciudadana integral sobre el derecho de acceso a la información pública. Destaca el hecho de que el grupo no tiene dirección unipersonal y su táctica y acciones a seguir se toman de manera colegiada por la comisión técnica.

El grupo, mediante la “Declaración de Oaxaca” manifiesta la necesidad de impulsar la formulación y aprobación de una ley sobre el acceso a la información, que cuente con seis elementos:

*“1.- Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos.*

*2.- Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.*

*3.- Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente cumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.*

4.- *Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que estas sean mínimas.*

5.- *Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad, y*

6.-. *Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información”<sup>20</sup>*

Una limitante para adecuar las normas jurídicas que sigue siendo motivo de discusión actualmente, es la confusa delimitación de los alcances del derecho a la información. Tomando en cuenta que los instrumentos jurídicos ratificados por el senado de la república, de acuerdo con el Art. 133 constitucional son derecho positivo vigente, incluyendo los ordenamientos internacionales de derechos humanos ya señalado anteriormente<sup>21</sup>, que consagran dicho derecho. Una interpretación por parte del grupo, del artículo 19 de la Declaración Universal de los derechos del Hombre; permitió definir los criterios básicos que sirvieron de marco referencial, para la propuesta:

*“1.- Se trata de un conjunto de derechos humanos universales.*

*2.- El derecho a la información tiene diversas vertientes que aluden a las libertades de opinión, expresión, prensa e información*

*3.- El derecho a la información en cuanto corresponde al ejercicio de las personas en cuanto a recibir e investigar información, puede referirse al derecho a recibir información veraz y oportuna de los medios reinformación, y también al derecho a recibir e investigar información en posesión de los poderes del Estado; en relación con esta última acepción el derecho aludido se denomina: derecho de acceso a la información pública”<sup>22</sup>*

---

<sup>20</sup> .- *Ibid.*, p. 74.

<sup>21</sup> .- La declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano y la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

<sup>22</sup> .- Escobedo, *Op. Cit.* p. 77.

El Grupo decidió trabajar sobre las coincidencias en cuatro temas, para exigir públicamente su adecuada regulación jurídica, siendo estos:

- 1.- Ley de acceso a la información pública.
- 2.- Ley de transparencia publicitaria.
- 3.- Ley de medios públicos, y
- 4.- Regulación del derecho de réplica.

El paso siguiente fue dirigir los esfuerzos en la gestión y demanda pública al gobierno, para que presentara una iniciativa de ley de acceso a la información pública<sup>23</sup>. Los primeros borradores presentados por el gobierno, no incluían los puntos mínimos contemplados por el grupo, el cual, para evitar el congelamiento del proceso inició una serie de debates sobre esos borradores, en manos de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y obligar al presidente a asignar la tarea de reformular su iniciativa de ley a nuevos actores institucionales<sup>24</sup>.

*Ante la situación “el gobierno adoptó posiciones defensivas y muy poco claras acerca de la iniciativa de ley que el propio Presidente Fox había ofrecido en su campaña. Tan equivocadas son las señales del gobierno que se torna sospechosa su real voluntad para enviar una iniciativa de ley de acceso al congreso, -la Secretaría de Gobernación y Comisión Federal de Mejora Regulatoria son las encargadas de asumir el nuevo proyecto- la confianza en la voluntad del nuevo gobierno ha quedado cuestionada y entonces el Grupo Oaxaca decide dejar atrás la estrategia de exigirle al gobierno la presentación de la iniciativa de ley y procede a formular su propia iniciativa”<sup>25</sup>. La respuesta por parte de Fox*

---

<sup>23</sup> .- Anteriormente en 1997, había sido presentada una iniciativa de Ley de Comunicación Social por parte de las facciones parlamentarias del PAN, PRD y PT, que intentaba regular todos los temas con un solo instrumento jurídico, la cual no prosperó.

<sup>24</sup> .- “Gato por liebre, iniciativa de acceso a la información” en ZOCALO, No. 22, Año II, Diciembre 2001, Portada y p. 14

<sup>25</sup> .- Escobedo, *Op. Cit.* p. 78.

ante esta situación, es asumir el papel de víctima<sup>26</sup>, e iniciar un distanciamiento con los medios; generando más críticas<sup>27</sup>.

El primer paso para publicitar la propuesta; es la publicación del "Decálogo del Derecho a la Información" en los diarios "Reforma" y "El Universal", el cual refleja los puntos mínimos a considerar en la ley, tales como sus características como derecho, los mecanismos e instituciones para asegurar su ejercicio, los casos de excepción y los temas relacionados, estos puntos son:

- 1.- Derecho humano universal
- 2.- La información pública le pertenece a las personas
- 3.- Máxima apertura de los poderes del Estado
- 4.- Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
- 5.- Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
- 6.- Mínimas excepciones a la norma.
- 7.- Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias
- 8.- Tras la pista del dinero
- 9.- Consistencia jurídica y,
- 10.- Promoción del federalismo.

Los efectos son en todos los sentidos, el grupo responde con una posición unificada a las acciones intimidatorias y descalificaciones contra miembros de su comisión técnica; por evidenciar las contradicciones de un gobierno que ante su incapacidad para responder a la situación apela

---

<sup>26</sup> .- *"Hemos estado bajo una metralla impresionante de ataques, por una sarta de babosadas. . . Yo ya dejé de leer una buena cantidad de periódicos, porque francamente me amargaban un poco el día. . . ni se crean que me van a tumbar a mí con críticas de periódicos"*, Fox en vivo, Fox contigo, 3 de noviembre de 2001.

<sup>27</sup> .- *"nos hemos atrevido a alzar la voz en contra de de sus guanajuatenses majestades y hemos cometido el imperdonable delito de señalar que están haciendo muchas tonterías. . . Todos estamos equivocados. Nada hay de rescatable en los señalamientos que hacemos. Todos somos enemigos de este presidente que, a diferencia del candidatota resultado quisquilloso, frívolo, desinformado, cobarde, errático y viajero."* Dehesa, Germán, "¡Muchas gracias señor presidente!" en la columna "Gaceta del Ángel", en *REFORMA*, 5 de Noviembre de 2001.

a la sociedad realizando foros de discusión y prepara una consulta para legitimar su posición y su propuesta limitada. El grupo no emite ninguna opinión colegiada, y el 25 de octubre del 2001 se pronuncia con un desplegado ¡No a la consulta del gobierno!. El presidente del cambio *“en lugar de buscar el acercamiento con una de las expresiones sociales que mayor capacidad de movilización de opinión pública ha desplegado en el tiempo de la transición democrática, se decide a confrontarla”*<sup>28</sup> con su propuesta.

El 11 de octubre el grupo presenta su iniciativa de ley ante la comisión de gobernación y seguridad pública de la cámara de diputados, contando con la presencia de los líderes de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD, como la constitución no otorga el derecho de iniciativa de ley a los ciudadanos, el grupo traslada la iniciativa a los diputados, *“si después de ello, los diputados y especialmente el gobierno insisten en ignorarla, entonces habría razones de peso para denunciar la incongruencia y el engaño gubernamental y la simulación de los diputados. Los gobiernos emanados de la revolución no supieron incorporar de manera adecuada a una naciente clase media educada; que exigía el respeto a sus derechos, el gobierno del cambio pretendió neutralizarla, el Grupo Oaxaca ante el pasmo gubernamental se vio empujado a tomar la iniciativa política y elaborar un proyecto de ley distinto al del poder ejecutivo. El primer gobierno surgido del largo proceso de transición democrática se comporta indeciso y se presenta demasiado pequeño ante la emergencia de un segmento de sociedad civil que dispone de la inteligencia social, los recursos y la preparación profesional suficientes para realizar tareas tradicionalmente asignadas al aparato estatal.”*<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> .- *Ibid*, p. 80.

<sup>29</sup> .- *Ibid*, p. 81.

El ejecutivo federal intenta sorprender al poder legislativo y al grupo; enviando al congreso su proyecto de ley el 1 de diciembre de 2001. De manera inédita, el consejo técnico del grupo se instala en la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto, logrando que sea suscrito por PRI, PRD, PT, PVEM y el único diputado de Convergencia Democrática. El 6 de diciembre se presenta ante el pleno de la cámara la iniciativa del grupo, siendo respaldado incluso por la presidente en turno Beatriz Paredes. *“La movilización de opinión pública en su expresión de cabildeo parlamentario resultó eficaz. El gobierno toma nota con estupor de la capacidad de reacción y acción de un grupo que ante la indecisión del gobierno y del PAN va actualizando sus objetivos y para conseguirlo despliega acciones no previstas en su agenda inicial.”*<sup>30</sup> Esto es una muestra de las múltiples potencialidades y capacidades de la sociedad. El gobierno queda obligado a fijar su posición y evitar descalificar la iniciativa de ley surgida una iniciativa social.

Al tratar el mismo tema, el proceso parlamentario determina que ambas iniciativas deben dictaminarse simultáneamente, lo cual obliga al gobierno del cambio a negociar. El Secretario de Gobernación Santiago Creel, propone una mesa de negociación a los diputados suscribientes para unificar las propuestas. Ellos condicionan su aceptación a que el grupo Oaxaca -al cual apoyarían en todas las decisiones que tomara- participe en el proceso. Con este acuerdo se da una negociación; entre representantes del gobierno y un grupo de ciudadanos respaldados por los diputados opositores al partido del presidente; algo inédito en nuestra historia. Jorge Islas y Juan Francisco Escobedo, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana respectivamente, encabezaron las negociaciones por parte del grupo.

---

<sup>30</sup> .- *Ibid*, p. 82.

Tras cinco jornadas de trabajo se logran acuerdos al 99%, razón por la cual, los participantes deciden trasladar los acuerdos a la Comisión Legislativa para que sean los diputados quienes tomen la última decisión, el dictamen final se suscribe el 24 de abril de 2002 en el pleno de la cámara. Los temas no incorporados por la oposición del Gobierno y el PAN son:

*“1.- Establecer en el artículo 1º. Del proyecto unificado, que la ley es reglamentaria del artículo 6º. Constitucional en relación al último párrafo y en cuanto hace a la vertiente del derecho de acceso a la información pública.*

*2.- Derogar todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opongan a las disposiciones de la ley.*

*3.- Establecer un procedimiento para la elección de los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a partir de una propuesta del presidente y luego ratificada por el congreso”<sup>31</sup>*

El 30 de abril de 2002 se logra su aprobación en la cámara revisora. Finalmente, la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002, con lo cual entra en vigor y se concluye esta parte del proceso, pero falta todavía un largo camino por recorrer para incorporar a la normatividad los temas soslayados o crear la normatividad apropiada y necesaria para el pleno ejercicio de este derecho. Este caso ejemplifica como la movilización de la opinión pública tiene alcances impredecibles, inconcluso por encima de cualquier gobierno en turno.

### **3.3.- LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SUS LIMITANTES**

La movilización del Grupo Oaxaca se materializó en la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental. La transparencia y rendición de cuentas no pueden entenderse sin el acceso a la

---

<sup>31</sup> .- *Ibid*, p. 84.

información. En los últimos veinte años, los países con una ley respectiva pasaron de diez a sesenta y dos, incluyendo a México. *“La primera ley formal de acceso a la información fue la freedom-of-press and the right-of-access to public records act (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa”*<sup>32</sup> fue impulsada por Anders Chydenius, quien se inspiró en las prácticas chinas al respecto.

Decretada el 11 de junio del 2002, *“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”*<sup>33</sup> abarca seis temas: gastos, salarios, presupuestos, nóminas, acción pública y su instituto respectivo. Sus objetivos están señalados en el artículo 4º. Y son, entre otros:

*“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;*

*VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”*<sup>34</sup>

El capítulo II señala que las obligaciones de transparencia se extienden a Partidos y Agrupaciones Políticas mediante los informes que presenten al IFE y las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones

---

<sup>32</sup> .- Ackerman Op. Cit., p. 13.

<sup>33</sup> .- *Ley De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Gubernamental*, Art. 1, en Diario Oficial de la Federación, 11 de Junio de 2002, p. 1.

Políticas, junto con la información referente a montos y personas que reciben recursos públicos, así como los informes sobre su uso y destinos. Incluye cualquier otra información que sea de utilidad o relevante, la basada en información estadística, que responda a preguntas frecuentes del público, la cual deberá publicarse en forma que facilite su uso y comprensión, asegurando su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Se mantendrá como información reservada aquella cuya difusión comprometa la seguridad nacional, pública o defensa nacional, dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; la que por disposición legal sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial, averiguaciones previas, expedientes judiciales o de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado ejecutoria, entre otras excepciones. (Capítulos III y IV)

Los titulares de cada dependencia y entidad designarán la unidad de enlace que tendrá que recabar y difundir la información, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, coordinar y supervisar las acciones de esta, instituir -de conformidad con el Reglamento- (Titulo 2º. Capítulo. I) los procedimientos para asegurar la eficiencia en la gestión de solicitudes. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, deberá promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, así como elaborar su reglamento interior. (Titulo 2º. Capítulo II) Dicho Instituto, rendirá anualmente un informe público al Congreso de la Unión, estará integrado por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, durarán en su cargo

---

<sup>34</sup> .- *Ley De Transparencia*. . . Art. 4.

siete años, sin posibilidad de reelección y en ese tiempo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión. La Cámara de Senadores y en su receso la Comisión Permanente, podrán objetar los nombramientos por mayoría, el Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de la referida Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor, los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero del 2005 completar la organización y funcionamiento de sus respectivos archivos administrativos.

El título Cuarto señala las responsabilidades y sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que incumplan sus obligaciones respectivas ya sea con la información a su custodia o a la que tengan acceso, dichas sanciones serán aplicadas en los Términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considerándose las reincidencias como graves e independientes de las de orden civil o penal que se generen por las conductas señaladas.

Esta ley resulta limitante, ya que si bien; es extensiva a partidos y organizaciones políticas, así como las obras públicas, solamente se refiere a los recursos de que disponen las mismas, falta incluir los estudios, antecedentes, circunstancias y motivos que fundamenten la toma de decisiones y las acciones realizadas por las autoridades, respetando los casos de excepción señalados en el propio documento o confidenciales por necesidad. No existe uniformidad en los criterios utilizados para recabar la información y medición que conforman los bancos de datos. La aprobación de esta Ley es solamente un paso en lo respectivo a contar con los medios de participación y control para cada caso. Falta mucho por discutir y precisar en lo referente a conceptos de "seguridad nacional" y "vida privada", como limitantes del derecho a la información, así como el procedimiento respectivo para declarar como reservada la información y fijar el término de reserva adecuado a cada caso.

### **3.3.1.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 2003, este ordenamiento tiene por objeto reglamentar 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. Especifica los mecanismos, costos y procedimientos para asegurar el acceso a la información por parte de los particulares interesados así como los montos a pagar en cada caso.

Reitera las disposiciones generales, las obligaciones de transparencia, el procedimiento a observar para la publicación de proyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general, los lineamientos para la clasificación de la información, el trato de la información reservada, el trato para la información confidencial; la organización de archivos, la protección de datos personales, los medios de envío de la misma, la composición y funcionamiento de las unidades de enlace y los comités de información. La integración y funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el procedimiento de acceso a la información directamente vía la institución responsable, o mediante el IFAI, así como los procedimientos de acceso y corrección de datos personales.

Debe destacarse que el artículo 37 de este reglamento especifica que la información confidencial no quedará sujeta a plazos de vencimiento, conservando su carácter de manera indefinida, en complemento al artículo 19 de la ley de la cual se desprende.

### **3.4.- DERECHOS QUE FUNDAMENTAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

#### **3.4.1.- DERECHOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MÉXICO**

Desde el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano éstos han evolucionado a la par de la sociedad; de ellos surgen las garantías individuales. Actualmente reciben el nombre de "Derechos subjetivos públicos" y son las facultades reconocidas al individuo por la ley, por su calidad de ser humano, *"por el solo hecho de serlo, sin atender al sexo, edad o nacionalidad"*<sup>35</sup>. Las garantías individuales son las normas de que se vale el Estado para proteger dichos derechos. Cuentan con un aspecto positivo respecto al individuo, y negativo respecto al gobierno, es decir, su labor principal es proteger al individuo de los abusos de poder por parte de los gobernantes. Nuestra Carta Magna los contempla en el título primero, capítulo 1, artículos 1 al 28 y el 29 especifica las condiciones bajo las cuales serán restringidas. Sus características son: universalidad, irrenunciabilidad, imprescriptibilidad, e inalienabilidad.

Tomando en cuenta lo esencial de cada artículo, los podemos resumir de la siguiente manera:

Art. 1.- Las garantías son para todos los individuos, se prohíben esclavitud y discriminación.

Art. 2.- La composición nacional es pluricultural, reconoce y garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, su derecho a la autodeterminación, a la autonomía y establece los mecanismos para garantizar la vigencia de los derechos señalados.

Art. 3.- Derecho a la educación.

Art. 4.- Igualdad entre hombre y mujeres ante la ley. La ley protegerá la organización y desarrollo de la familia.

---

<sup>35</sup> .- Moto Salazar, Efraín, *Elementos De Derecho*, Porrúa, México, 1987, p. 83.

- Art. 5.- Libertad de trabajo.
- Art. 6.- Libertad de pensamiento.
- Art. 7.- Libertad de expresión.
- Art. 8.- Derecho de petición.
- Art. 9.- Libertad de asociación.
- Art. 10.- Derecho de poseer armas en casa para la defensa.
- Art. 11.- Libertad de tránsito.
- Art. 12.- Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas, y honores hereditarios.
- Art. 13.- Prohibición de juzgar con leyes privativas y tribunales especiales.
- Art. 14.- Ninguna ley tiene efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
- Art. 15.- No se autoriza extradición de reos políticos, esclavos ni los casos que contravengan las garantías y derechos establecidos en la constitución.
- Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona o domicilio, salvo por mandato de la autoridad competente.
- Art. 17.- Nadie puede hacerse justicia por propia mano ni ejercer violencia para reclamar sus derechos, nadie puede ser procesado por deudas de carácter civil.
- Art. 18.- Sólo por delitos que merezcan pena corporal habrá lugar a prisión preventiva.
- Art. 19.- Ninguna detención podrá exceder de tres días.
- Art. 20.- Garantías del inculpado, la víctima o el ofendido en un proceso penal.
- Art. 21.- La imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial.
- Art. 22.- Prohibición de penas infames
- Art. 23.- Sólo tres instancias atenderán los juicios por crímenes.
- Art. 24.- Libertad de creencia religiosa.

Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que sea integral, sustentable, democrático y fortalezca la soberanía nacional.

Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación nacional con objetivos delimitados por los fines del proyecto nacional contenidos en la constitución.

Art. 27.- La propiedad de tierras y aguas corresponde originalmente al Estado.

Art. 28.- Prohibición de los monopolios.

Art. 29.- Señala los casos en que se suspenden las leyes y los funcionarios que pueden hacerlo.

### **3.4.2.- DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

En el caso de nuestra Carta Magna, podemos identificar y dividir las garantías individuales en cuatro aspectos fundamentales, abarcados en los artículos ya señalados:

- Igualdad: Artículos 1,2,3,4,5,6,7,8,9,11,15,24
- Libertad: 1,6,7,8,9,24,
- Propiedad 4,14,27,28 y
- Seguridad 10,14,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,29

En el caso de la transparencia a partir de la libertad de expresión y el derecho a la información, los artículos con contenidos relevantes al respecto; están comprendidos dentro del segundo aspecto (libertades) y son:

***“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales***

*no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”<sup>36</sup>*

*“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado**”<sup>37</sup>*

*“Artículo 7. **Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.** Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

*Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos”<sup>38</sup>*

*“Artículo 8. **Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.***

---

<sup>36</sup> .- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 1, Sista, México, 2005, p. 3., Negritas añadidas.

<sup>37</sup> .- *Ibid.*, p. 10, negritas añadidas.

<sup>38</sup> .- *Ibid.*, p. 11. negritas añadidas.

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario*<sup>39</sup>

*“Artículo 9. **No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.** Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.*

*No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni rehiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.*<sup>40</sup>

*“Artículo 24. **Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo,** siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.*

*El congreso no podrá dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.*

*Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.*<sup>41</sup>

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta el artículo 33, único comprendido en el capítulo III: de los extranjeros.

*“Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el*

---

<sup>39</sup> .- *Ibid.* negritas añadidas.

<sup>40</sup> .- *Ibid.* negritas añadidas.

<sup>41</sup> .- *Ibid.*, p. 20 – 21. negritas añadidas.

*ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.*"<sup>42</sup>

Este artículo, junto con el número 9; acotan el ejercicio de los derechos en materia política, reservándolo exclusivamente para los ciudadanos mexicanos, sin embargo, la ley respectiva si permite a los extranjeros ejercer su derecho a la información como una garantía individual.

### **3.4.3.- NORMATIVIDAD RESPECTIVA AL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

De la constitución se desprenden las leyes y reglamentos que permiten al ciudadano ejercer sus derechos. En el caso específico del derecho a la información y la transparencia, la reglamentación debe partir de los artículos 6º. Y 7º. Constitucionales, situación que como se aprecia en la ruta crítica, fue evitada por el gobierno del cambio; a fin de no encontrarse obligado a generar una mayor gama de reglamentaciones necesarias, respectivas para garantizar plenamente el ejercicio del derecho en cuestión, abarcando todos los aspectos ya señalados por el Grupo Oaxaca como indispensables<sup>43</sup>.

El uso de la palabra información puede referirnos en primera instancia a los medios masivos de comunicación, que ya cuentan con un conjunto de normas respectivas<sup>44</sup>, pero, la transparencia, a partir del derecho a la información, nos remite a una normatividad referente a la administración pública y el mundo de lo público, en una instancia que

---

<sup>42</sup> .- *Ibid.*, p. 35 – 36.

<sup>43</sup> .- Acceso a la información pública, transparencia publicitaria, medios públicos, y regulación del derecho de réplica.

<sup>44</sup> .- Regulación jurídica en radio y televisión, en telecomunicaciones, de la empresa periodística y Sociedad civil y medios.

como se observa, es más amplia que el aparato burocrático gubernamental. Desde la perspectiva legal; *“El derecho a la información podría definirse como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: a) emitir opiniones, b) investigar y difundir derechos y opiniones, y c) recibir informaciones y opiniones.”*<sup>45</sup> Además de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y su reglamento; la normatividad referida y sus artículos específicos a observar por parte de quienes laboran dentro de la Administración Pública son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000
- Códigos de Ética
- Cartas Compromiso al Ciudadano

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:* Establece las bases de organización de la Administración Pública federal, Centralizada y Paraestatal. En su título segundo, capítulo dos, artículo 37, dentro de las competencias de la Secretaría de la Función Pública, establece:

*“XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere”*<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> .- Villanueva, Villanueva, Ernesto, **Derecho**. . . , Oxford, Colección estudios Jurídicos, México, 2000, p. 42.

<sup>46</sup> .- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en Agenda de la Administración Pública Federal, 2005, ISEF, México, 2005, p. 31.

Es decir, que la secretaría de la función pública, es la encargada del cumplimiento de las normas, establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para permitir el acceso a la información; generada por las instituciones de la Administración Pública a nivel federal, en tanto que el IFAI, entra en acción en los casos en que no se da cumplimiento a dichas disposiciones.

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo:* sus disposiciones son de orden e interés público, aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada. En su título tercero, capítulo quinto, señala del acceso a la documentación e información:

*“Artículo 33. Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.*

*Artículo 34. Los interesados podrán solicitarles sea expedida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo en los casos a que se refiere el artículo anterior”<sup>47</sup>*

En complemento con el artículo 8º. Constitucional<sup>48</sup>, establece el derecho de los ciudadanos a acceder a documentos no clasificados o

---

<sup>47</sup> .- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, Arts. 33 y 34 en *Agenda de la Administración Pública Federal*, Isef, México, 2005, p. 10 -11.

<sup>48</sup> .- Que establece el derecho de petición.

reservados y a obtener copias pagadas de los archivos que sean de su interés. No define el contenido de las excepciones al acceso a la información. (como defensa y seguridad nacional)

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:* Reglamenta el título cuarto de nuestra Carta Magna, en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, así como el registro patrimonial de los servidores públicos. También especifica las autoridades competentes y el proceso para la aplicación de dichas sanciones.

En su título segundo, "Responsabilidades administrativas" capítulo uno, artículo ocho; dentro de las obligaciones de los servidores públicos establece, en relación con la información y la transparencia:

*"IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

*V. custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos"*<sup>49</sup>

El título tercero, capítulo único, "Registro patrimonial de los servidores públicos" establece que:

*"ARTICULO 35. La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades así como de las autoridades a que se refieren*

---

<sup>49</sup> .- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en Agenda de la Administración Pública Federal, Isef, México, 2005, p.3.

*las fracciones IV y V del artículo tres, en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables...*

**ARTICULO 40.** *La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá carácter de público...*

**ARTICULO 41.** *La secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorias para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos...*<sup>50</sup>

Este ordenamiento establece dos tipos de obligaciones del servidor público para con la información y la transparencia, por un lado, genera responsabilidad por el desempeño profesional del servidor, en el uso que haga de la información durante la realización de sus actividades, por el otro, esta obligado a proporcionar la información que le facilita a la secretaría detectar probables irregularidades o actos ilícitos, misma que es puesta a disposición del público interesado para la fiscalización ciudadana, investigaciones académicas, estudios de caso y una gran gama de investigaciones.

*Ley de Información Estadística y Geográfica:* que es su artículo 33 establece al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática como un órgano independiente y que de acuerdo con el

*Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000:* “ofrecerá asiduamente la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”<sup>51</sup>

*Códigos de Ética:* “Catálogo de principios de orden moral que deben observar los servidores que laboran en una institución determinada.

---

<sup>50</sup> .- *Ibid*, p. 14 – 18.

<sup>51</sup> .- Villanueva, *Op. Cit.*, p. 52.

*Incluyen otro tipo de valores no tradicionales como la obligación de innovar, de la transparencia, de la imparcialidad y otros principios profesionales como la disposición a la capacitación, la eficiencia y la economía. En ocasiones incluyen los principios de colaboración, de responsabilidad (para rendir cuentas) y de obtener resultados de manera más eficaz.*<sup>52</sup>

*Carta Compromiso al Ciudadano:* Es un documento público, accesible sencillo y claro que proporciona a la ciudadanía; la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, haciendo énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad se compromete a cumplir, e incluye formas de participación ciudadana, acordes a la actividad realizada por la institución, repercutiendo benéficamente en la transparencia y fiscalización.

En su conjunto, las disposiciones enumeradas cumplen con los diecisiete puntos a cubrir como "Obligaciones de transparencia" señalados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo siete.

#### **3.4.4.- MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

A fin de garantizar el ejercicio democrático del poder en beneficio de la ciudadanía, Todos los gobiernos deben contar con mecanismos para la rendición de cuentas, a todos sus niveles y para todos los poderes. En México, tomando en cuenta que los gobiernos estatales deben reproducir los esquemas de funcionamiento a nivel federal, los mecanismos para la rendición de cuentas son casi los mismos a nivel federal y estatal. *"Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a*

---

<sup>52</sup> .- Pichardo Pagaza, *Op. Cit.* p. 292.

*otra obedecen a cuestiones reprocedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y sus leyes.”<sup>53</sup> Estos mecanismos son:*

- Informe de gobierno del titular del ejecutivo y comparecencia de sus miembros ante el congreso
- Presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos
- Revisión de la cuenta pública
- Juicio político y declaración de procedencia
- Relación mando – obediencia en el sector público
- Declaración patrimonial

De acuerdo con al artículo 69 constitucional, el titular del ejecutivo debe asistir ante el congreso a la apertura de sesiones ordinarias, y presentar por escrito un informe sobre el estado que guarda la administración pública del país. Posteriormente durante la glosa del informe, se presentarán los secretarios de despacho para aclarar posibles dudas al respecto. Los legisladores también presentan informes anuales de actividades, pero ellos lo hacen frente a sus representados, en sus distritos y el presidente de la Suprema Corte también rinde un informe anual. La ley de ingresos y el presupuesto de egresos son iniciativas del ejecutivo, revisadas y aprobadas por el legislativo, (Cámara de diputados en el caso del Congreso de la Unión) junto con la revisión de la cuenta pública, para lo cual se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación, y en los casos estatales en sus equivalentes. A nivel federal, esto está especificado en el título tercero de nuestra Carta Magna.

El juicio político y la declaración de procedencia *“constituyen la máxima tribuna a la que puede someterse un funcionario público con*

---

<sup>53</sup> .-. Ugalde, Luis Carlos, *Op. Cit.* p. 12.

*fuero, cuando incurre en un acto delictivo.*<sup>54</sup> La finalidad es separar al funcionario del cargo, a fin de que enfrente las responsabilidades generadas por sus acciones, ya sean sanciones administrativas, económicas o penales, correspondiendo en ese caso un proceso judicial como cualquier ciudadano.

La relación mando - obediencia es la relación jefe – subalterno, clasificada por O´Donnell como *“la rendición de cuentas vertical, en la cual el ciudadano es el jefe último en la pirámide de responsabilidades.”*<sup>55</sup> Ya que todo funcionario es responsable ante sus superiores, por el cumplimiento de su labor. Del mismo modo, los funcionarios deben presentar su declaración patrimonial; sin obligación de hacerla pública, corresponde a la contraloría revisar que la evolución patrimonial del funcionario se corresponda con sus ingresos.

### **3.5.- RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Si bien, el ejercicio del derecho a la información es una garantía individual, que permite la defensa frente a las acciones del Estado, no se trata de *“una potestad ilimitada de los gobernados. Deben admitirse áreas reservadas por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de particulares cuyos datos estén en posesión de algún órgano estatal”*<sup>56</sup>. Esto, en cumplimiento de la labor esencial del Estado: la seguridad de los individuos. Para preservar esa seguridad, en algunas ocasiones se deben restringir las garantías individuales cuyo ejercicio podría aumentar el riesgo perderlas totalmente.

La seguridad nacional conjunta la seguridad de todos los individuos al interior de un Estado, y por ella se debe entender, *“un concepto funcional que se aplica de manera limitada al Estado, entre cuyas*

---

<sup>54</sup> .-. *Ibid*, p. 16.

<sup>55</sup> .-. O´Donnell citado por Ugalde, *Op. Cit.* p. 19.

*funciones básicas están las de proveer el orden civil, el bienestar colectivo y la defensa externa... la capacidad de un Estado para proteger sus valores internos de las amenazas externas... implica la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la nación.”*<sup>57</sup> Debe tomarse en cuenta que las amenazas a la seguridad nacional no siempre son militares; ni solamente de ese tipo, y si bien, la seguridad nacional conjunta la seguridad de todos los individuos al interior de un Estado, no esta representada por la seguridad del gobierno, del grupo en el poder o la clase gobernante ni es su equivalente. Un factor común, obligado a respetarse para todos los individuos, es una exigencia civilizatoria de una sociedad y un Estado que saben respetar estrictamente los datos personales. Característica cumplida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; a partir de sus artículos 13 y 14.

### **3.5.1.- LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL**

El capítulo tercero de la LFTIPG establece las características que debe tener la información para considerarse reservada y confidencial. En el primer caso, puede permanecer con ese carácter hasta por un periodo de doce años, con posibilidad de perderlo al extinguirse las causas que motivaron la clasificación, o transcurrido el periodo de reserva señalado por la ley, el criterio para su clasificación es establecido por el IFAI, o la instancia<sup>58</sup> señalada según el artículo 61 de la misma ley. Los titulares de las unidades administrativas serán los responsables de clasificar la información conforme a los criterios establecidos, las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubro temático un

---

<sup>56</sup> .- *Ibid*, p. 43.

<sup>57</sup> .- Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Seguridad Nacional” en **Léxico**. . . , p. 659 – 666.

<sup>58</sup> .- Art. 61, VII. Una instancia interna responsable de aplicar la ley, resolver los recursos, y las demás facultades que otorga este ordenamiento.

índice de los expedientes clasificados como reservados, siendo el titular de las dependencias o entidades los encargados de asegurar la custodia y conservación de sus expedientes; que en todo momento deberán estar a disposición del IFAI para determinar su debida clasificación, desclasificación o procedencia de otorgar su acceso.

En el segundo caso, según los artículos 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se considerará información confidencial:

*“I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19<sup>59</sup> y*

*II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión o comercialización en los términos de esta ley.*

*No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público...*

*Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberá señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tenga el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicará siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial. ”<sup>60</sup>*

En contraste con la información reservada, la información confidencial *“no estará sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter de manera indefinida, salvo que medie el consentimiento*

---

<sup>59</sup> .- Se refiere a la información entregada según el artículo 18, señalada como tal por los particulares y cuya comunicación deberá ser consentida por el titular de la misma.

*expreso del titular de la información o mandamiento escrito emitido por la autoridad competente*<sup>61</sup>. Esta condición podrá ser omitida en casos de emergencia médica que imposibiliten solicitar la autorización, de acuerdo con la fracción I del artículo 22 de la ley.

### **3.5.2.- ESPECIFICACIONES DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL**

El caso de la información reservada, especificado en los artículos 13 y 14 de la ley, se amplía al considerar como “Información con carácter de reservada”, toda aquella que según la Guía para la Revisión de Control, enfocada a la evaluación y seguimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>62</sup>:

- a) Comprometa la seguridad nacional;
- b) Comprometa la seguridad pública;
- c) Comprometa la defensa nacional;
- d) Menoscabe la conducción de negociaciones internacionales;
- e) Menoscabe la conducción de las relaciones internacionales;
- f) Dañe la estabilidad financiera del país;
- g) Dañe la estabilidad económica del país;
- h) Dañe la estabilidad monetaria del país;
- i) Ponga en riesgo la vida de cualquier persona;
- j) Ponga en riesgo la seguridad de cualquier persona;
- k) Ponga en riesgo la salud de cualquier persona;
- l) Cause serio perjuicio las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes;

---

<sup>60</sup> .- *Ley De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Gubernamental*, en Agenda de la Administración Pública Federal, Isef, México, 2005, p. 7.

<sup>61</sup> .- Art. 37, Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en *Transparencia*. . . , P. 72.

<sup>62</sup> .- Editada por la Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Marzo de 2004.

- m) Cause serio perjuicio a las actividades de la prevención de los delitos;
- n) Cause serio perjuicio a las actividades de persecución de los delitos;
- o) Cause serio perjuicio a la impartición de justicia;
- p) Cause serio perjuicio a la recaudación de contribuciones;
- q) Cause serio perjuicio a las operaciones de control migratorio
- r) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales que no hayan causado estado,
- s) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos administrativos mientras las resoluciones no hayan causado estado.

También se considerará como información reservada:

- a) La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial;
- b) La que por disposición expresa de una ley sea considerada como reservada;
- c) La que por disposición expresa de una ley sea considerada comercial reservada;
- d) La que por disposición expresa de una ley sea considerada gubernamental confidencial;
- e) La que por disposición expresa de una ley sea considerada como secreto (comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil o cualquier otro);
- f) La entregada con carácter confidencial por otros estados;
- g) La entregada con carácter confidencial por organismos internacionales;
- h) Las averiguaciones previas;
- i) Los expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado;

- j) Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- k) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;
- l) La que contenga opiniones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada una decisión definitiva;
- m) La que contenga recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada una decisión definitiva.

Se considerará "Información con carácter de confidencial", aquella que se encuentre en los casos siguientes:

- a) La entregada con tal carácter por los particulares
- b) Los datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a:
  - 1.- Origen étnico o racial;
  - 2.- Características físicas;
  - 3.- Características morales;
  - 4.- Características emocionales;
  - 5.- Vida afectiva;
  - 6.- Vida familiar;
  - 7.- Domicilio;
  - 8.- Número telefónico;
  - 9.- Patrimonio;
  - 10.- Ideología;
  - 11.- Opinión pública;
  - 12.- Creencia o convicción religiosa;
  - 13.- Creencia o convicción filosófica;

- 14.- Estado de salud física;
- 15.- Estado de salud mental
- 16.- Preferencia sexual, y
- 17.- Otras análogas que afecten su intimidad.

No se considerará información confidencial la información:

- a) Que se encuentra en registros públicos o en fuentes de acceso al público
- b) Que cuente con el consentimiento expreso, por escrito o medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información que contenga datos personales;
- c) Necesaria para fines estadísticos, científicos o de interés general prevista en la ley, en donde no pueda asociarse con individuos en lo específico;
- d) Que se transmita entre las dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de sus atribuciones;
- e) Sujeta a una orden judicial
- f) Que las dependencias o entidades transmitan a un tercero contratado para la realización de un servicio, sin que pueda utilizarse para otro fin distinto, o que obtengan para evaluar las propuestas técnicas y económicas con motivo de la celebración de un contrato otorgado a través de un procedimiento de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa;
- g) Relacionada con el otorgamiento de estímulos, apoyos, subsidios y recursos públicos;
- h) Necesaria para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos, y
- i) Excluida del carácter de confidencial por disposición legal.

### **3.6.- LA VIDA PRIVADA Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD COMO LÍMITE AL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Habiendo especificado que la información confidencial es la entregada con tal carácter por los particulares y, los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión o comercialización en los términos de la ley correspondiente, surge la necesidad de señalar que es el propio individuo quien especifica cuando una información es confidencial. El límite está marcado por lo que él considera su vida privada, este concepto surge de el artículo "The right to privacy" publicado por Warren y Brandeis en 1890, *"según el cual, este derecho significa "ser dejado a solas", que hoy se puede entender como el espacio reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás . . . puede ser afectado, sin embargo, cuando a) el propio titular del derecho promueve o asiente la difusión de aspectos de su vida íntima; b) cuando se trata de un hecho de interés público"*<sup>63</sup>.

Ya que *"la vida privada en oposición a la pública, es aquella actividad íntima de las personas; actividad que éstas tratan de apartar del comentario, de la discusión, de la crítica, ya que reside principalmente en el seno del hogar y se refiere las relaciones del individuo con sus familiares y amigos, sin relación directa con los altos intereses de la colectividad"*<sup>64</sup>. Miguel Ángel Granado Chapa identifica, a partir de la obra de Cataño "Régimen legal de la prensa" dos componentes de la vida privada:

- a) Objetivo: un campo de relaciones humanas, y
- b) Subjetivo: la actitud frente a ese territorio.

---

<sup>63</sup> .- Villanueva, Ernesto, "La Demanda" en PROCESO, 1489, 15 de mayo de 2005, p. 21.

<sup>64</sup> .- *Ibid*, p. 10-11

Consistentes en la decisión de mantenerla (a la intimidad) lejos de la opinión ajena, cercada por la discreción, parapetada tras la reserva. Por tal motivo, el derecho a la intimidad *“consiste en hacer inaccesible al público, sin la voluntad del interesado, lo que constituye lo esencial de la persona”*<sup>65</sup>, de modo tal que, una injerencia en cualquiera de los campos señalados, no autorizada por la persona que se mantiene a sí misma apartada del público en este sentido, puede incluso llegar a constituir la materia de un delito.

No existe reproche por entrar en la intimidad de las personas cuando se trata de los autores de libros autobiográficos o periodistas de diversos medios, que faltan a esa regla cuando hay valores superiores a la vida privada de los involucrados, como el escándalo sobre la pederastia atribuida al Padre Marcial Maciel; fundador de los Legionarios de Cristo. Siendo directamente los agraviados quienes decidieron ventilar su propia vida privada con tal de que la publicidad y la difusión del caso, sobrepasen la capacidad de la institución que ejerce la censura más férrea conocida hasta el momento. *“Luego entonces, la vida íntima, la privacidad de las personas no es un valor por si mismo absoluto”*<sup>66</sup>

En este orden de ideas, la siguiente necesidad es delimitar el interés público. Aclarado que lo público sobrepasa lo gubernamental, la relevancia pública de una persona es inversamente proporcional a su derecho a la privacidad, sin que dicha persona se identifique exclusivamente con el gobierno, o su desarrollo profesional le vincule directamente con los medios de comunicación masiva. Del mismo modo, *“a mayor relevancia pública de una persona, menor es su nivel de protección de los derechos al honor y a la vida privada”*<sup>67</sup>. El interés

---

<sup>65</sup> .- Granado Chapa, Miguel Angel, *“Información lícita y vida (no tan) privada”*, en PROCESO, 1489, 15 de mayo de 2005., p. 11.

<sup>66</sup> .- *Ibid.*, p. 10.

<sup>67</sup> .- Villanueva, *Op. Cit.*, p. 21.

público es una conjunción de los tres sentidos de lo público, tratados en el capítulo I<sup>68</sup>, que por su amplitud no permiten una definición unívoca sobre su significado. Otra interrogante al respecto, es a quien corresponde definir lo que es materia de interés público, a partir del concepto normativo *“consistente en la evaluación del juez para calificar qué información debe conocer el público y cual no, se ha transformado en lo que se llama el concepto descriptivo de interés público, según el cual es el editor del medio el que considera qué será de interés para su público.”*<sup>69</sup> Apelando al ejercicio de la libertad de expresión, conjuntándose los dos pilares de la transparencia.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> .- Colectivo/Individual, Visibilidad/Ocultamiento, Apertura/Clausura.

<sup>69</sup> .- Villanueva, *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>70</sup> .- La libertad de expresión y el libre acceso a la información.

## **IV.- LA SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

### **4.1.- LAS EXPRESIONES DE LA TRANSPARENCIA**

El resultado de las acciones emprendidas por el Grupo Oaxaca; materializadas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el punto culminante de un proceso que demuestra la capacidad de incidencia en el mundo de lo público, por parte de los diversos grupos y actores que conforman la sociedad civil. La cual *“juega un papel absolutamente central en la aprobación de las LAI. Aunque existen numerosos ejemplos de funcionarios gubernamentales verdaderamente honestos y abiertos, es poco usual que el gobierno en su conjunto muestre un genuino interés por revelar a la sociedad las formas de operar en su interior”*<sup>1</sup>

Todo esto forma parte de un proceso mayor que busca generar en México una normalidad democrática, la cual obliga no solamente al gobierno a repensar la manera de hacer las cosas, como tradicionalmente las realizaba, sino que también obliga al ciudadano a replantear su papel, acciones y mecanismos de los que puede valerse; para procurar el goce pleno de sus derechos. A esta perspectiva debemos agregar las condiciones del entorno internacional, inmersas en el proceso de globalización y un cambio tecnológico, que les añade un mayor grado de variación e incertidumbre.

La transparencia en sus diversas expresiones, significa el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, un elemento importante para su aseguramiento; a lo largo de toda la historia, es la sociedad civil. En México, la transición ha obligado a repensar el papel de todos los actores en el mundo de lo público, pero de manera destacada, las instituciones, asociaciones de colonos, sindicatos, gremios y un gran etcétera, que día a día, cobra mayor conciencia de su papel y capacidad

de acción, independientemente del grupo en el poder, *“la esfera civil tiene el cometido de abrir espacios, en términos de integración, y colaboración social, para que los individuos actúen de manera coordinada. . . es pública sin ser coercitiva, voluntaria sin entrar en el campo de las ganancias. En ella se encuentran instituciones como las fundaciones, las escuelas y las universidades, los grupos religiosos y un sin fin de asociaciones voluntarias. También los medios de comunicación pueden ser enlistados en la sociedad civil siempre y cuando asuman la responsabilidad pública que les corresponde seriamente y subordinen sus ambiciones comerciales a sus responsabilidades cívicas”*<sup>2</sup>

La transparencia tiene amplias perspectivas de crecimiento en el mundo de lo público, sin limitarse a lo gubernamental, pero sí es el primer obligado en asumir los mecanismos necesarios para procurarle en sus instituciones, y los actores anteriormente señalados, deben ser participes en dicho procedimiento; para lograr que la transparencia sea una característica común a todas las instituciones públicas, sin limitarse a las gubernamentales, implica los poderes de la unión y los tres órdenes de gobierno.

De ninguna manera se trata de un asunto sencillo como lo pretendió Héctor Dávalos en 2002, al sostener que *“el gobierno federal tiene la posibilidad de iniciar desde ahora, la apertura de las fuentes informativas a los ciudadanos, con tan sólo girar instrucciones de orden administrativo a todas sus oficinas para que proporcione los informes de las noticias que requieren los individuos de la manera más completa y expedita.”*<sup>3</sup> Extendiendo dicha labor a documentos sobre asuntos oficiales que Dávalos clasificó como reservados de manera “arbitraria y

---

<sup>1</sup> .- Ackerman, *Op. Cit.*, p. 38

<sup>2</sup> .- Barber, Benjamín R., citado por Fernández Santillán, José, en **“Sociedad Civil y Derechos Humanos”** en *LETRAS LIBRES*, Febrero 2001, año III, No. 26, p. 13.

<sup>3</sup> .- Dávalos H., Héctor, *Op. Cit.*, p. 82.

torpe”, comenzando con los correspondientes a la llamada “Guerra Sucia” soslayando los parámetros de seguridad señalados desde un principio como necesarios.

Actualmente, nuestra naciente transparencia se encuentra en un proceso de definición; donde la discusión sobre, sus implicaciones, mecanismos, límites y todo lo relacionado que pudiera surgir se da en muchos ámbitos. La parte más sensible es el manejo de los recursos, por ello, la transparencia en el aspecto presupuestal es una de las más exigidas, y de las primeras en ser analizadas por los estudiosos. Como la transparencia implica el derecho a la información, y por ende el manejo de datos; otra de las discusiones importantes al respecto es el límite a la transparencia en cuanto a los datos personales se refiere, ello para la protección de los ciudadanos y en cumplimiento a las exigencias democrática y civilizatoria, señaladas desde un principio <sup>4</sup>. Analizando esos elementos, el estado actual de los mecanismos implementados para asegurar la transparencia y el acceso a la información; podremos señalar cual es el estado actual en que se encuentra, no solamente la transparencia en México, sino también, que utilidad se le ha dado, cuales son sus perspectivas de crecimiento y utilización en un futuro; y como se esta fundamentando la cultura de la transparencia en México y así descifrar la aparente ausencia del ciudadano en muchos de los procesos democráticos, necesarios para el desarrollo del país, incluyendo la transparencia.

La definición de la transparencia se conforma con las aportaciones de todos los participantes señalados, generando así una cultura en torno a ella, que evitará perspectivas parciales o manipulaciones en beneficio de grupos determinados. *“Fox y su equipo han entendido (o han querido entender) el problema como de escasez de comunicados oficiales. Ante*

---

<sup>4</sup> .- Ver Infra I-I.- EL MUNDO DE LO PÚBLICO

*las demandas de apertura nos han ofrecido mayor gasto en difusión e imagen y más conferencias de prensa. . . El problema no está en la falta de oferta informativa por parte del gobierno”<sup>5</sup>. Sino en el ejercicio del libre acceso a la información por parte de los ciudadanos; como un mecanismo de control social difuso en su beneficio, como mecanismo de fiscalización y para exigir la rendición de cuentas. Transparencia no es sinónimo de cinismo, pero sí es la actitud asumida por el gobierno federal a raíz de los escándalos financieros con que inició el periodo, señalados por la militancia panista como ataques de la oposición, y críticas negativas: “Al respecto, algunos colaboradores filoperredistas de los medios de comunicación han puesto el acento más en el gasto que en la transparencia que se ha integrado con el cambio. Antes, los presidentes hacían derroche tras derroche y nadie se enteraba, hoy se hace un escándalo a partir de la información que hace pública el propio Poder Ejecutivo, lo que en todo caso permite corregir el rumbo y castigar a los que hubieran actuado con irresponsabilidad o con dolo”<sup>6</sup> Bueno, pues con una lectura crítica, pues efectivamente puede hacer daño a la imagen del Presidente, pero creo que las instituciones que el propio Presidente ha impulsado, de transparencia, de vigilancia, de control, pueden actuar, deberán actuar, para que todo quede debidamente clarado”<sup>7</sup>*

#### **4.2.- LA IMPORTANCIA DE LOS ÍNDICES**

A fin de conocer cual es el estado actual de la transparencia en nuestro país, en sus distintas expresiones, se utiliza una serie de

---

<sup>5</sup> .- Junco de la Vega, Alejandro, “El Derecho a la Información” en LETRAS LIBRES, Febrero 2001, año III, No. 26, p. 50.

<sup>6</sup> .- Paoli Bolio, Iván, “Exhibir a los detractores” en YA EL PERIÓDICO DE LA NUEVA DEMOCRACIA, No. 11, Julio de 2001, p. 8.

<sup>7</sup> .- “Aclaraciones importantes” entrevista a Luis Felipe Bravo MENA, en YA EL PERIÓDICO. . . p. 3.

instrumentos graduados, cuyas cifras indica su evolución mediante cantidades y gráficos que facilitan su comprensión. Estos instrumentos son los índices. La utilidad de los índices como indicadores, dentro de la administración pública es ampliamente aceptada, y su importancia para la fiscalización y rendición de cuentas está creciendo, aún cuando ocasionalmente pueden no proceder de instituciones gubernamentales, pero indudablemente públicas.

Dentro de los índices que maneja la secretaría de la función pública; encontramos tanto internacionales como nacionales, de los cuales, para las finalidades de la presente investigación se han seleccionado dos<sup>8</sup>, por sus características de contenido, metodología aplicada y seguimiento, entre otras. Sin descartar la importancia de los otros, que atendiendo a temas relacionados, no dejan de presentar información relevante, como la capacidad para crear y mantener condiciones de competitividad<sup>9</sup>, la actitud de los ciudadanos respecto de la corrupción o la percepción del sector empresarial sobre los trámites y regulaciones necesarios para establecerse y operar<sup>10</sup>, pero más apropiada para investigaciones con otras características. Debe destacarse que el contenido de los documentos, firmados por otras organizaciones, e incluidos en una sección de la página de Internet de la secretaría referida, no representan la postura de la misma, dejando la responsabilidad del contenido a sus autores; de manera exclusiva. Estos índices son:

### **Internacionales:**

- Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional
- Reporte de Integridad Global

---

<sup>8</sup> .- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, e Índice de Opacidad de PricewaterhouseCoopers 2001.

<sup>9</sup> .- Anuario Mundial de Competitividad.

- Índice de Opacidad de The Kurtzman Group 2004
- Governance Matters IV
- Anuario Mundial de Competitividad
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
- Índice de Opacidad de PricewaterhouseCoopers 2001

#### **Nacionales:**

- Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005
- Diagnóstico sobre el impacto del fraude y la corrupción en las Pymes
- Cuenta Pública en México 2005
- Índice de Transparencia de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITIF) 2005
- Cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia
- Índice de Honestidad y Eficiencia en la Generación de Infraestructura Pública
- México: Encuesta sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas
- México: Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas
- Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001
- Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003
- Índice Tec de Monterrey

#### **4.2.1.- LA MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y LA OPACIDAD PARA AMÉRICA LATINA Y MÉXICO**

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, es una investigación coordinada por Briseida Lavielle, Mariana Pérez y Helena Hofbauer, con emisiones durante 2001 y 2003. Apoyado por las Fundaciones: Ford – México y Open Society Institute, a través del

---

<sup>10</sup> .- Encuesta sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas.

Internacional Budget Project, en su segunda emisión, pasa de cinco países del continente<sup>11</sup> a diez<sup>12</sup>, constituyendo un admirable esfuerzo de coordinación y realización a nivel continental, entre organizaciones no gubernamentales, Universidades, y Centros de investigación. Mide la transparencia presupuestaria a través de catorce variables:

- Participación ciudadana,
- Atribuciones y participación del legislativo,
- Información sobre criterios macroeconómicos,
- Cambios del presupuesto,
- Asignación del presupuesto,
- Fiscalización del presupuesto,
- Evaluación de la contraloría interna,
- Capacidades de los órganos de control externo,
- Rendición de cuentas,
- Control sobre funcionarios,
- Responsabilidad de niveles de gobierno,
- Información sobre la deuda nacional,
- Calidad de la información y estadísticas en general, y
- Oportunidad de la información del presupuesto.

El índice es una combinación entre datos duros y encuestas de opinión, aplicadas a conocedores en el tema: Legisladores, académicos, Organizaciones de la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación. Ofrece recomendaciones para cada país, a partir de las áreas críticas detectadas en el análisis. Es importante transparentar el gasto público: *“En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar*

---

<sup>11</sup> .- Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

<sup>12</sup> .- Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú.

*quienes gana y quienes pierden realmente con la distribución de los recursos públicos. Además este tipo de análisis revela el grado de eficiencia y eficacia que está teniendo el gasto público, pues ubica casos potenciales de corrupción”<sup>13</sup>*

Debe destacarse el hecho de que los estudiosos dieron una calificación intuitiva sobre su percepción de la transparencia, misma que se modificó tras contestar el cuestionario, en los casos de Brasil, El Salvador y Costa Rica la reducción fue drástica con 4.9, 7.1 y 9 puntos respectivamente. Chile conservó el primer lugar con 61.7 puntos invariables, México pasó de cuarto al segundo lugar, al reducir solamente 0.2 puntos en su calificación, manteniendo su nivel con respecto a 2001 con 50 puntos, y Nicaragua fue el único país que aumentó su calificación en 4.3 puntos. Los lugares quedaron de la siguiente manera:

<b>Índice General de Transparencia Presupuestaria</b>		
<b><i>P a í s</i></b>	<b><i>Calificación anterior al cuestionario</i></b>	<b><i>Calificación posterior al cuestionario</i></b>
Chile	61.7	61.7
<b>México</b>	<b>50.6</b>	<b>50.4</b>
Brasil	55.2	50.3
Costa Rica	57.8	48.8
Nicaragua	42.1	46.4
Perú	46	44.6
Colombia	44.3	44.3
Argentina	44.8	44.1
El Salvador	47.4	40.3
Ecuador	37.1	30.6

**(Cuadro elaborado a partir de los resultados del Índice General de transparencia Presupuestaria)**

<sup>13</sup> .- Lavielle, Briseida, et. al. *Op. Cit.*, p. 5.

Las áreas con mayor y menor puntuación para México<sup>14</sup> fueron:

- Información sobre criterios macroeconómicos: 64
- Calidad de la información y estadísticas en general: 41
- Fiscalización del presupuesto: 41
- Participación ciudadana: 16
- Responsabilidad de los niveles de gobierno: 18
- Evaluación de la contraloría interna: 18

La realización de las encuestas fue entre el 2 de mayo y el 17 de septiembre de 2003, por lo que no puede apreciarse el impacto de la entrada en operación del acceso a la información pública en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que inició el 12 de junio del 2003. El número de entrevistados paso de 182 en 2001 a 129 en 2003, incluyendo en el primer caso a legisladores de cuatro comisiones: presupuesto, salud, educación y defensa, y en el segundo, solamente la comisión de presupuesto; tratándose en ambos casos de la LVIII legislatura (2000-2003).

#### **4.2.2.- LAS RECOMENDACIONES SURGIDAS DEL ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA**

Los realizadores del índice lo consideran *“un mecanismo para revelar las fallas en la comunicación de las decisiones presupuestarias del gobierno y brindar alternativas para fortalecer la participación social en la asignación del gasto”*<sup>15</sup>. Es decir, este es un ejemplo práctico de la utilidad de la información para generar, en este caso, recomendaciones de acción para fortalecer, primero, la transparencia y posteriormente la democracia en el continente. En el caso de México<sup>16</sup>, no solamente se busca mejorar aquellas áreas con la menor calificación; sino también

---

<sup>14</sup> .- *Ibid*, p. 58 – 61.

<sup>15</sup> .- *Ibid*, p. 8.

fortalecer las que alcanzaron una alta, a fin de lograr una transparencia y democracia plenas.

En el caso de la *Calidad de la información y estadísticas*, se recomienda publicar:

Documentos no-técnicos dirigidos al público en general, e informar detallada y oportunamente a instituciones que se encuentren en capacidad de realizar análisis alternativos tanto fiscales como económicos, para mejorar el ejercicio presupuestal, la información debe incluir descripción del presupuesto, sus objetivos, proceso, partidas presupuestarias (desagregada), metas de desempeño de programas gubernamentales, pasivos contingentes, montos de exenciones de impuestos, subvenciones, recursos ejercidos del Banco de México, gasto no ejercido, transacciones en especie y cuotas cobradas por servicios públicos, criterios para estimar los ingresos su flujo y variación respecto a estimaciones originales, dichas publicaciones deben ilustrar los cambios en las políticas y sus afectaciones. Es necesario Homogeneizar la estructura programática para facilitar la comparación entre años, explicar los cambios y relacionar las categorías programáticas cambiadas.

*Fiscalización del presupuesto:*

Mejorar los sistemas de control de las empresas paraestatales y los organismos descentralizados, incluyendo en los reportes del ejercicio del presupuesto; información detallada sobre el gasto ejercido por los segundos. Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, para que fiscalice eficazmente el uso de los recursos públicos federales y apoye técnicamente a los órganos de fiscalización de las entidades federativas, a fin de que la Cuenta Pública se presente realmente revisada.

---

<sup>16</sup> .- *Ibid*, p. 60 -61.

#### *Participación ciudadana en el presupuesto:*

Realizar consultas públicas durante la formulación y discusión del presupuesto, para garantizar que la ciudadanía expresen sus prioridades con respecto a la asignación del gasto. Elevar a rango de ley la obligación del Ejecutivo Federal de incluir una evaluación del impacto presupuestario en el proyecto de Presupuesto que presente ante el Congreso de la Unión. Difundir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que la población la conozca y exija su cumplimiento.

#### *Contraloría Interna:*

Realizar consultas públicas para identificar las causas de las opiniones negativas sobre la confiabilidad de la contraloría interna, evaluar los sistemas de control interno para conocer sus fallas y diagnosticar su eficacia organizativa.

### **4.2.3.- EL ÍNDICE DE OPACIDAD**

El Índice de Opacidad fue realizado por la empresa Pricewaterhouse Coopers, con la finalidad de calcular el costo económico de la corrupción, en 91 países, determinando la relación de la opacidad con variables económicas como inversión, crecimiento y riesgo. El trabajo determina que *“la opacidad desvía los flujos de capital internacional, impone el equivalente a un impuesto encubierto sobre las inversiones y eleva la prima de riesgo sobre los bonos soberanos de los países”*<sup>17</sup> reduciendo oportunidades de crecimiento para empresas privadas, públicas y el gobierno. Califica cinco aspectos:

- Corrupción
- Sistema Legal

- Establecimiento de Política Económica
- Reglas y Regulaciones Contables
- Transparencia Regulatoria

El factor "O" es el nivel de opacidad detectado en cada país, la mejor calificación debe ser la menor y la mayor representa un alto nivel de opacidad.

México ocupa el lugar 51 de entre los 91 países encuestados y el 2º. en el continente, con una calificación de 3.3/10. Finlandia ocupó el primer lugar a nivel mundial, Bangladesh el último. A nivel continental; Chile ocupa el primer lugar; coincidentemente con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal. *"Los costos económicos de la falta de transparencia son gigantes, afectando no sólo a la producción agregada, sino también a la distribución de beneficios y riesgos. El costo más significativo es el de la corrupción, el cual afecta adversamente tanto la inversión como el crecimiento económico"*<sup>18</sup> Según los resultados obtenidos, la corrupción gubernamental cuesta a los países seiscientos millones de dólares anuales *"lo cual supera la suma de sus deudas externas acumuladas en el mismo periodo... para realizar un acto de corrupción es necesario invertir solamente el 3% de la utilidades esperadas, por lo que la corrupción de ha convertido en una actividad altamente rentable. De acuerdo con la organización de las naciones unidas, de cada 100 casos de corrupción denunciados ante organismos de gobierno en América Latina, se les sigue proceso a 45 y sólo 7 generan sentencias"*<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> .- "La opacidad en América Latina", en *PARA LEER SOBRE TRANSPARENCIA*, No. 2, Julio – Agosto de 2001, Secodam, México.

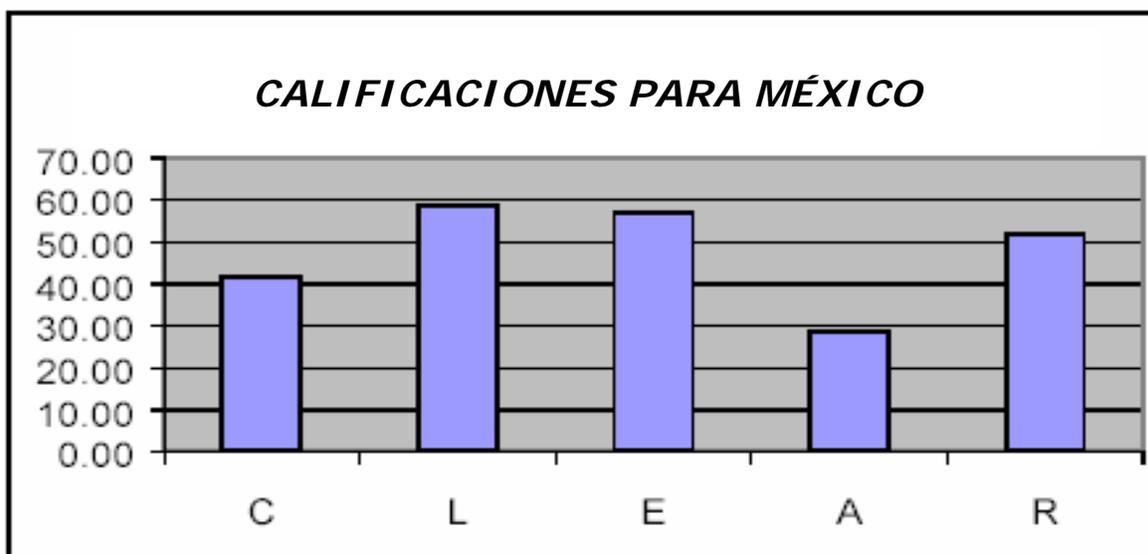
<sup>18</sup> .- Kaufmann citado por Ackerman, *Op. Cit.*, p. 19

A nivel continental la calificación quedó de la siguiente manera:

<b>NIVEL DE OPACIDAD EN AMÉRICA LATINA</b>				
<i>PAÍS</i>	<i>FACTOR "O"</i>	<i>EQUIVALENTE IMPOSITIVO</i>	<i>PRIMA DE RIEGO</i>	<i>INVERSIÓN EXTRANJERA DESVIADA (M.D.D.)</i>
Ecuador	68	31	8.2	1.295
Argentina	61	25	6.3	18.37
Brasil	61	25	6.4	40.23
Colombia	60	25	6.3	4.596
Perú	58	23	5.6	2.363
Uruguay	53	19	4.5	176
<b>México</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>3.0</b>	<b>8.554</b>
<b>Chile</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>

(CUADRO ELABORADO A PARTIR DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR PRICEWATERHOUSE COOPERS.)

Las calificaciones más bajas para México fueron para la política económica, el sistema legal, la transparencia regulatoria y la corrupción. En normas de contabilidad y su aplicación, la calificación fue similar a Chile y Estado Unidos. El informe también examina posibles mejoras para reducir el factor "O".



CUADRO TOMADO DEL ÍNDICE CLEAR DE PRICEWATERHOUSE COOPERS.

<sup>19</sup> .- *Ibid*, p. 2.

## COMPONENTES Y CALIFICACIONES PARA MÉXICO:

**C: 42** (Corrupción)

**L: 58** (Sistema Legal)

**E: 57** (Establecimiento de Política Económica)

**A: 29** (Reglas y Regulaciones Contables)

**R: 52** (Transparencia Regulatoria)

*CORRUPCIÓN:* En este aspecto la preocupación se da en tres temas: la interferencia de la corrupción en la planeación de negocios, interferencias políticas para cerrar instituciones financieras insolventes y pagos extras para obtener subsidios estatales.

*SISTEMA LEGAL:* En este aspecto, la principal preocupación es la incertidumbre respecto al cumplimiento e interpretación de las leyes y regulaciones por parte del sistema judicial para asegurar el cumplimiento de los derechos de los acreedores.

*ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA:* En este aspecto las preocupaciones son sobre las fluctuaciones de la moneda y una política fiscal impredecible. En contraste, las tasas de interés y las políticas del banco central fueron predecibles, en respuesta a las condiciones prevalecientes.

*REGLAS Y REGULACIONES CONTABLES:* México calificó ligeramente arriba de la media para los países avanzados en reglas y regulaciones contables. La mejora debe darse en la adhesión de entidades de gobierno, especialmente las empresas estatales; a las prácticas contables. La fortaleza de este aspecto es la facilidad del inversionista para obtener información financiera sobre las empresas privadas, sus flujos de efectivo y apalancamiento actual.

*TRANSPARENCIA REGULATORIA:* La inconsistencia en políticas fiscales, la incertidumbre legal y la interferencia política en la regulación de la banca afectaron negativamente la calificación en este aspecto.

Si bien, el país debe mejorar en su sistema legal y el establecimiento de la política económica, *“las normas contables de México están en línea con muchos países avanzados industrializados, y la mayoría de quienes respondieron coincidieron en que los inversionistas potenciales podía fácilmente obtener información”*<sup>20</sup>. Lo más importante es que no todo el sistema obtuvo calificaciones bajas, al identificarse plenamente las áreas críticas, se puede trabajar directamente en ellas para reducir la incertidumbre, sin que los beneficios se reduzcan a una calificación.

#### **4.2.4.- TRANSPARENCIA Y OSCURIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

El manejo de los recursos se da en los tres niveles de gobierno, si bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su título quinto “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal” que las entidades deberán reproducir el esquema federal en su gobierno y funcionamiento interior, analizando el contenido de las leyes de egresos de los 31 estados y el Distrito Federal hasta el 2003, se observa que cada entidad tiene su propia metodología para la elaboración de su presupuesto, en atención a su libertad y soberanía. *“A partir de los mejores criterios de transparencia que aplican las 31 entidades y el gobierno del distrito Federal en su contabilidad gubernamental, se construyó un Índice de Información Presupuestal, (IIP<sup>21</sup>), cuyos resultados muestran que los estados con mayor calificación son aquellos que presentan información más clara y accesible sobre el destino de las finanzas gubernamentales.”*<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> .- *Ibid.*

<sup>21</sup> .- Anexo 4.2.3.- “Resultados promedio de la transparencia en los estados”

<sup>22</sup>.- Pardinas, Juan E., “Transparencia, la oscuridad presupuestal” en *ENFOQUE*, 14 de diciembre de 2003, p. 21.

Esta disparidad en los mecanismos genera dificultades para poder evaluar a todas las entidades en igualdad de circunstancias, *“el panorama presenta claroscuros pues “sus resultados son desiguales”<sup>23</sup>*. Al igual que las capacidades de los ejecutivos locales, en Tamaulipas y Quintana Roo, el ejecutivo esta facultado para disponer de los ingresos excedentes a los montos presupuestarios, para utilizarlos en los proyectos que juzgue prioritarios. La soberanía de los estados genera un dilema en cuanto a las transferencias; ya que en cuanto los recursos pasan a formar parte del erario estatal, surge la discusión sobre la capacidad de las instituciones federales para fiscalizar sus gastos. En 2001, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó un estudio en el cual se observa que Aguascalientes, Jalisco y Oaxaca no reportaron sus ingresos extraordinarios en el informe de la cuenta pública que entregaron a sus respectivos congresos. Las leyes de egresos de las entidades pueden o no incluir estimaciones sobre las transferencias de recursos esperadas vía el ramo 33, con sus consecuentes problemas de fiscalización, por ejemplo: *“En Tabasco, el monto total del presupuesto no incluye los datos de las aportaciones federales, por lo que el congreso Local aprueba el gasto sin conocer los ingresos totales del estado. Los recursos aportados por el ramo 33 son distribuidos posteriormente, según las asignaciones que considere la secretaría de finanzas de la entidad.”<sup>24</sup>*

Sólo 15 entidades especifican en sus presupuestos el monto referente a gastos en comunicación social, la mayoría desglosa los gastos de sus institutos y tribunales electorales, pero sólo cinco estados y el Distrito Federal detallan el financiamiento público a partidos políticos. *“Ninguno de los estados presenta un resumen presupuestal que permita informar a los ciudadanos sobre los costos económicos del*

---

<sup>23</sup> .- “Falla transparencia en el DF: académicos” en *EL UNIVERSAL*, 11 de abril de 2005.

*gobierno. . . omiten indicadores claros que evalúen el desempeño de las autoridades en temas como educación, salud y seguridad pública.*"<sup>25</sup>. A esto debe agregarse el lenguaje y el diseño poco claros para el ciudadano común, ya que los documentos están dirigidos a la burocracia. Los presupuestos de las autoridades locales deben funcionar como el documento base para la transparencia gubernamental, vinculando el cobro de impuestos con la prestación de servicios. *"Sin embargo, los presupuestos estatales son sólo un trámite constitucional para poder utilizar el dinero público."*<sup>26</sup>. Del mismo modo, la modernización puede ser solamente un pretexto para acotar las instituciones y mecanismos a la conveniencia del grupo gobernante, realizándose una "modernización en reversa". Ejemplo de esto es la modernización emprendida en el Estado de Jalisco durante 2003, consistente en ordenar el presupuesto en torno a los compromisos del gobierno, sin aportar información específica de quien ejerce el gasto. El compromiso de desarrollo humano para todos los jaliscienses cuesta 13 mil millones de pesos al erario estatal, pero es imposible encontrar el presupuesto específico; asignado a la Secretaría de Educación.

Comparando las instituciones federales con las entidades, la calificación más cercana tiene una diferencia de 20.3 puntos, y el promedio general es de 42.8 puntos. Es decir, que en términos generales, la calificación de la transparencia en las entidades federativas es reprobatoria. El estado de Sinaloa, cuya ley respectiva es la más antigua con 37 meses de vigencia al momento de realizar el índice, tiene una calificación de 62.5; ocupando el cuarto lugar entre las entidades; pero siendo considerada como el ejemplo a seguir. En contraste, el caso de Guanajuato, cuya ley tenía 21 meses de emitida al

---

<sup>24</sup> .- Pardinás, *Op. Cit.*

<sup>25</sup> .- *Ibid.*

<sup>26</sup> .- *Ibid.*

momento de realizar el estudio, con una calificación de 76.4, puede prestarse a especulaciones por tratarse de estado gobernado anteriormente por el actual ejecutivo federal. Por otra parte, el estado de Coahuila cuya ley tenía 15 meses de emitida y con una calificación de 61.1, siguiendo al estado de Sinaloa; parecería una evaluación más realista.

Algo a destacar, es que se comprueba nuevamente que la promulgación de una ley no modifica por decreto la realidad, ya que en el caso de Chihuahua, cuya calificación es de 59.7, no se cuenta con la ley respectiva, pero si con los mecanismos necesarios que permiten el cumplimiento de los principios para la transparencia, aún por encima de otras entidades que si cuentan con el ordenamiento específico. En el último lugar de la tabla encontramos a los estados de Baja California Sur, Nayarit y Oaxaca, con calificaciones respectivas de 11.1 para los dos primeros, y 9.7 para el tercero. En el caso del primero y el tercero, su ubicación es comprensible a simple vista, si tomamos en cuenta que Baja California Sur, junto con Quintana Roo, cuyo lugar es el 18, con una calificación de 41.7 y su ley tiene once meses de antigüedad, fueron los dos últimos territorios en adquirir la calidad de entidades federativas, cuya construcción como tales sigue en proceso.

El caso de Oaxaca, con todas sus peculiaridades sociales, municipios, en muchos de los cuales, los usos y costumbres siguen prevaleciendo, se entiende que la transparencia y su ley local respectiva no se encuentren dentro de sus prioridades inmediatas. El caso de Nayarit, que cuenta con la ley respectiva, pero que no ha entrado en vigor merecería una investigación y análisis particulares, más a fondo que un apartado en esta investigación. El hecho de que la ley de Sinaloa sea incluso más antigua que la federal, demuestra que las entidades

pueden jugar un papel muy importante dentro de las transformaciones nacionales.

#### **4.2.5.- LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL**

En materia presupuestaria, la asamblea del Distrito Federal y el Congreso del Estado de México fueron los poderes legislativos locales mejor financiados del país en el 2003. Distribuyendo el presupuesto de la Asamblea del Distrito Federal entre sus 66 diputados integrantes, a cada uno le corresponde un gasto anual de 10.4 millones de pesos. *“Esto convierte a los asambleístas en los representantes populares con mayor presupuesto per cápita en el país, incluyendo a los diputados federales”*<sup>27</sup>. Sin embargo, la entrada en vigor de la ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Distrito Federal ha sufrido de vetos, bloqueos y una controversia constitucional; que han impedido cumpla su papel como instrumento de fiscalización, siendo publicada finalmente el 18 de mayo de 2003. Uno de los artículos transitorios de esta ley, prevé la integración de un Consejo de Información Pública, conformado por la sociedad civil, diputados locales e integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con tres representantes respectivamente; y un representante por cada uno de los órganos autónomos, como la Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal. Cumplida la fecha el 8 de julio de 2003, la única institución que no nombró sus representantes fue el Gobierno del Distrito Federal. El jefe de gobierno argumentó que los otros miembros del consejo *“fueron elegidos en lo oscuro. . . este consejo sólo aumentará la burocracia capitalina, imponiendo altos costos a las*

---

<sup>27</sup> .- *Ibid.*

*finanzas de la ciudad, cuando estos recursos, cerca de 60 millones de pesos, podrían utilizarse mejor en los programas sociales”<sup>28</sup>*

Luis Carlos Ugalde comentó al respecto: *“este argumento del jefe de gobierno no es correcto, porque estos consejos buscan, precisamente, trabajar para que haya más transparencia en el gobierno y eso, a la larga, produce ahorros, menos corrupción y gobiernos más eficaces, lo que garantiza que ese dinero estará bien invertido”<sup>29</sup>*. El Distrito Federal es el único caso de que un gobernante vete la ley de transparencia y acceso a la información, contrastando con su petición constante de abrir los archivos del Fobaproa para deslindar responsabilidades. La oposición en el Distrito Federal ha criticado las acciones del gobierno local; tachándolas de manipuladoras en lo que a la transparencia se refiere, y en el legislativo local el PRD ha aprovechado su mayoría para manipular el curso de las acciones.

Los desencuentros entre legisladores han llegado casi a la violencia, como los lamentables hechos ocurridos durante el “Foro y Audiencia Pública sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”, donde, de un tono de debate, se pasó a llamar a los elementos de seguridad para desalojar el auditorio Benito Juárez, abandonado finalmente por los representantes panistas. Carlos Alberto Flores Gutiérrez declaró a su salida: *“nos retiramos pero no avalamos esto. . . aseguraron que así difícilmente saldrían por consenso las reformas a la ley de transparencia, y acusaron al PRD de convertir el acto en una “asamblea tribal”.*<sup>30</sup> Las reformas se basan en el acuerdo 55 del Comité de Administración de la Asamblea Legislativa del Distrito

---

<sup>28</sup> .- Arellano, Silvia, “Prepara GDF otro golpe a la apertura informativa” en *LA CRÓNICA DE HOY*, 15 de julio de 2003.

<sup>29</sup> .- *Ibid.*

<sup>30</sup> .- Llanos Raúl, “Nueva confrontación en la ALDF; la ley de transparencia, el pretexto” en *LA JORNADA*, 14 de Abril de 2005.

Federal, las cuales pretenden clasificar 213 rubros como confidenciales, con ello se *“negarían informes en temas como la nómina del personal que trabaja con diputados o gastos en cafetería y refrescos; hasta los reportes de trabajo de las edecanes se restringirían”*<sup>31</sup>.

Con las reformas, la Contraloría interna de la Asamblea consideraría confidenciales las declaraciones patrimoniales de todo servicio que trabaje en el órgano legislativo, a pesar de que los diputados del PRD fueron los primeros en tratar de poner el ejemplo sobre transparencia, cuando en la página de Internet de su partido hicieron públicos sus bienes. También se restringirían los informes de auditoría, acuerdos, contestaciones de demandas, sentencias, juicios de amparo o laudos de la Contraloría, aun cuando hayan causado ejecutoria. Los informes relacionados con cuentas de pago de diputados, personal de la ALDF, proveedores, nómina de asesores de legisladores y las auditorías que a futuro realicen a la Asamblea despachos externos, serían restringidos por la tesorería. La Oficialía Mayor de la asamblea clasificaría 99 rubros, siendo la mayor de todas. Se contempla no hacer públicos los proyectos de acuerdo de la Comisión de Gobierno, máximo órgano decisorio de la Asamblea, sus informes de labores trimestral y anual de las áreas administrativas, de servicios generales, inventarios, recursos humanos y almacén, también se incluye la Dirección de Administración, Asuntos Jurídicos e Informática. Con ello incluso se abarcan los vales para fotocopias.

#### **4.2.6.- CALIFICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL**

El emitir una nueva ley no transforma la realidad por decreto, *“los intentos en la capital del país por llegar a esquemas de transparencia en*

---

<sup>31</sup> .- Cuenca, Alberto, “Asamblea del DF prepara “candados” a transparencia” en *EL UNIVERSAL*, 01 de febrero de 2005.

*la información pública han fallado 'estrepitosamente'*<sup>32</sup>, desde la perspectiva de Sergio López Ayllón, investigador del CIDE<sup>33</sup>, participante junto con otros analistas, académicos e investigadores en el Foro y Audiencia Pública Sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, convocado por la Comisión de Administración Pública local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *"La importancia de la Transparencia radica en transferir el poder a los ciudadanos y conocer cómo son sus gobernados, y aunque las autoridades alaban las virtudes de la Ley de Transparencia, en la práctica casi se resisten a abrir sus archivos."*<sup>34</sup> Dejando todo en una muestra de que la demagogia continúa siendo una practica recurrente en el gobierno del Distrito Federal.

Surgen muchas dudas sobre la vocación democrática del gobierno local cuando se descubre, que el presidente del Consejo de la Ley de transparencia del Distrito Federal, Gustavo Velásquez de la Fuente; elegido por la mayoría del PRD en la Asamblea Legislativa, falseó datos sobre su residencia a fin de poder participar en el proceso de selección<sup>35</sup>. Esto, junto a las anomalías ya señaladas; demuestra que se ha tratado de cumplir con las normas para legalizar las acciones del gobierno local, pero dista mucho de que sean legítimas y se llegue a una transparencia plena, por lo menos en el corto plazo, sin remitirlo exclusivamente a un sexenio o legislatura local. La reciente aparición forzada; de la ley respectiva, no ha permitido generar un índice de medición para la transparencia en el Distrito Federal, situación que imposibilita su apreciación, solamente existen mediciones parciales que comparan las entidades de la federación, entre más pronto aparezca esa

---

<sup>32</sup> .- "Falla transparencia en el DF: académicos" en *EL UNIVERSAL*, 11 de abril de 2005.

<sup>33</sup> .- Centro de Investigación y Docencia Económicas.

<sup>34</sup> .- "Falla transparencia. . .

<sup>35</sup> .- "Falseó datos el presidente del Consejo de la Ley de Transparencia del DF", en *LA CRÓNICA DE HOY*, 24 de mayo de 2004.

información, se podrán detectar con mayor facilidad las áreas susceptibles de mejora a nivel local.

#### **4.2.7.- LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA**

Sus antecedentes fueron tres convenciones nacionales fiscales, que trataron el aspecto tributario, en ésta, el término hacendaria se debe a que contempló otros aspectos de las finanzas públicas; como deuda, gasto público, transparencia y otras medidas que la dividieron en siete mesas de trabajo:

- GASTO PÚBLICO
- INGRESOS
- DEUDA PÚBLICA
- PATRIMONIO PÚBLICO
- MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA
- COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
- TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La mesa siete fue presidida por el gobernador de Chiapas Pablo Salazar Mendiguchia, con asistencia del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los trabajos de la Convención iniciaron el 5 de febrero de 2004 y concluyeron el 17 de agosto del mismo año, ésta pretendió adquirir un carácter propositivo que en la realidad se combinó con uno reactivo, ante las propuestas del ejecutivo federal en la materia. Situación

comprobada con "La Declaración de Mazatlán", donde se admiten los puntos de coincidencia entre los gobiernos estatales a partir de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal.

Desde la perspectiva de Javier Pérez Torres *"la Convención en sí misma es un éxito, . . . porque la forma como funcionó representó un reto colosal para todos los participantes. . . tenemos una nueva correlación intergubernamental entre los gobiernos de los estados, los municipios y el gobierno federal, . . . En principio, lo que hubo necesidad de hacer fue identificar -todos en forma común- cuál era la problemática: carencia de recursos y concentración de la política fiscal en el país sobre todo."*<sup>36</sup> Sobre la recaudación, destacó el hecho de que *"No hay otra alternativa, más que de los propios recursos públicos que esta sociedad es capaz de producir; entonces, esta era una de las circunstancias que había que enfrentar."*<sup>37</sup> Apelando a la capacidad recaudatoria de las entidades federativas, esto quedó señalado en el pronunciamiento, resultado de convención.

Dicha afirmación corrobora el centralismo existente en el sistema federal, situación que ya detectada, no puede transformarse por la realización de la convención o por decreto, *"la gran tarea que queda por hacer entonces, es que esos pronunciamientos se vayan desdoblado en iniciativas específicas de ley, que pasen al Congreso de la Unión o a los Congresos Locales, y se transformen realmente en esquemas que transforme al país, que realmente estos postulados, que en este momento no son más que acuerdos y pronunciamientos ya determinados como tal, como resultado final de la Convención, se conviertan en realidades nacionales a través de leyes."*<sup>38</sup> De momento,

---

<sup>36</sup> .- Javier Pérez Torres, "Resultados de la Convención Nacional Hacendaria" (entrevista) en "Encuentro Legislativo", P.E.: [www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx).

<sup>37</sup> .- *Ibid.*

<sup>38</sup> .- *Ibid.*

no pasan de ser un pronunciamiento más, sin alguna obligatoriedad, en espera de que el legislativo se interese en ellos.

Consecuentemente de que la prioridad fuera la recaudación, los trabajos de la mesa siete no fueron de los más llamativos, las entidades están más preocupadas por conseguir recursos, antes de considerar transparentarlos. Durante los trabajos de la convención, salen a la luz pública los videos donde Rene Bejarano aparece recibiendo dinero de Carlos Ahumada, provocando que su esposa; Dolores Padierna, se retirara de la mesa siete, ante la presencia de los reporteros que cubrían los trabajos de la mesa, e insistían sobre ese tema y no sobre el motivo de las reuniones. Las aportaciones de nuestra máxima casa de estudios no fueron suficientemente valoradas, los documentos previos, preparados por los organizadores, para que los participantes contaran con los elementos mínimos para poder intervenir; además de obvios, no daban el crédito a los autores de los cuales tomaron las ideas, propuestas y paradigmas<sup>39</sup>. La convención, más que un paso en la evolución de nuestro federalismo hacendario, fue una muestra de hacia donde debe dirigirse éste, para poder, posteriormente, realizar las transformaciones necesarias, que repercutan benéficamente en un verdadero federalismo, pero sin poder concretar primero el tema de los recursos, no se puede pasar a resolver otras situaciones.

#### **4.2.8.- TRANSPARENCIA JUDICIAL**

Como puede apreciarse a partir de los índices ya señalados, el sistema judicial cobra importancia en la medida que pueda garantizar los derechos de los ciudadanos, y los recursos de los inversionistas, independientemente del riesgo de inversión bursátil. Al igual que en la

---

<sup>39</sup> .- como el caso de Bresser Pereira y los tipos de control, tratado en el primer capítulo de esta investigación.

Administración Pública, la transparencia en el sistema judicial no debe remitirse exclusivamente a la publicación de sus resoluciones, debe abarcar aquellas partes del proceso que impidan generar juicios paralelos equivocados, que afecten no solamente a determinados ciudadanos, sino también a toda la sociedad en su conjunto y consecuentemente a la democracia. En la relación con los aparatos de justicia, *“los magistrados son la cara del Estado ante el ciudadano con nombre propio, porque ellos son los que tienen, desde el poder que ejercen, la trascendente función de decidir respecto del honor, la libertad y los bienes de las personas. Por eso, la transparencia de los actos del Poder judicial es un tema de especial preocupación individual y social”*<sup>40</sup>, ya que la misma función se aplica a procesos como los electorales o administrativos, a fin de garantizar el buen funcionamiento institucional, siendo esta su principal aportación a la democracia.

El acceso a la información debe repercutir benéficamente en la confianza hacia el poder judicial, como garante del estado de derecho y la democracia. Su importancia como colaborador en el desarrollo económico del país se relaciona con el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que por ser un ordenamiento nuevo y perfectible, presenta situaciones no contempladas anteriormente. *“Es la paradoja de la apertura: la legislación federal que desde junio pasado estableció la ruta de la transparencia gubernamental está obstruyendo el acceso a la información dentro del sistema judicial mexicano. El ejemplo más evidente está en la restricción por 12 años, para conocer las actuaciones en los juicios penales, asentada en la reglamentación que la Suprema Corte y el consejo de la judicatura establecieron para dar*

---

<sup>40</sup> .- Rodríguez Villafañe, Miguel J. “Justicia en la Información” en *ENFOQUE*, 9 de Noviembre de 2003.

*cumplimiento a lo estipulado en la nueva ley”,<sup>41</sup> lo mismo se aplica a los asuntos de lo familiar, mediante el acuerdo 9/2003 de la judicatura, expedido en junio de ese año. Contradictoriamente, “la legislación que permite el acceso a la información opacó más al sistema judicial”<sup>42</sup>. Esta transparencia no solamente debe ser en las actuaciones, ya que también existe “la resistencia sistemática de jueces y magistrados a que se conozca sobre el funcionamiento y las cuentas del aparato judicial.”<sup>43</sup> Retornando nuevamente a la parte sensible de los recursos.*

Miguel Carbonell, académico de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; señala que *“Antes de la entrada en vigor no había regla que permitiera acceso a expedientes y los informes del propio Poder Judicial eran muy crípticos. Ahora se dicta la Ley de Transparencia y para sorpresa de todos hay menos acceso”<sup>44</sup>* Este es el resultado de los acuerdos realizados entre el pleno de la Corte y el del Consejo de la Judicatura; con base en el artículo 61 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El hecho de que en el Poder Judicial sean la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura quienes regulen los órganos, criterios y procedimientos institucionales para asegurar el acceso a la información, mediante acuerdos internos viola el artículo 8º. De la Ley de Transparencia, que *“mandata al Poder Judicial a hacer públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria. . . la protección de los datos personales en el Poder Judicial es errónea, pues no cae en ninguno de los supuestos para reservar la información”<sup>45</sup>* beneficiando la opacidad.

---

<sup>41</sup> .- Martínez, Marco Antonio “Transparencia Judicial, el poder opaco” en Enfoque, 9 de noviembre de 2003, p. 12.

<sup>42</sup> .- Carbonell, Miguel, “Cerrazón en el sistema judicial” en ENFOQUE, 9 de Noviembre de 2003, p. 13.

<sup>43</sup> .- Martínez, *Op. Cit.*

<sup>44</sup> .- Carbonell, *Op. Cit.*

<sup>45</sup> .- *Ibid.*

La situación se agrava si tomamos en cuenta que los juicios de amparo no proceden contra actos de la Suprema Corte o del Consejo de la Judicatura, ya que son órganos máximos. Transparentar los procesos penales o familiares *“evitaría subjetividad en los juicios paralelos hechos por los medios de comunicación”*<sup>46</sup>, como en los casos de Raúl Salinas, procesos contra funcionarios públicos o banqueros acusados de fraude, evitando incluso la manipulación política electoral; como se ha hecho constantemente con el Fobaproa, por parte del PRD y el candidato Fox durante la campaña presidencial del 2000. En los casos de lo familiar, se debe procurar la aplicación de técnicas de información parcial en protección de los menores, ya que en casos como la disputa de una patria potestad, o una tutoría; la liberación de la información a doce años de distancia; pierde todo valor para la parte interesada.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación rinde un informe de actividades, pero el poder judicial no rinde cuentas. Para el ciudadano en muchas ocasiones, el sistema judicial funciona como una caja negra en todos sus sentidos, conociendo solamente los resultados, pero dudando del proceso y su legitimidad, por la ignorancia que se tiene del mismo. *“No tenemos ninguna idea sobre la confiabilidad de los datos y de su salida porque no conocemos cuales son los procesos de recopilación de esos datos. . . No sabemos bien qué están haciendo nuestros jueces ni cómo lo están haciendo”*<sup>47</sup> esto implica la ausencia de criterios para evaluar su labor, *“el Poder Judicial es un control del Legislativo y del Ejecutivo, ¿Cómo va a rendir cuentas a los que está controlando? Es con su trabajo, con sus expedientes, sus sentencias, sus estadísticas judiciales como deben rendir las cuentas a*

---

<sup>46</sup> .- *Ibid.*

<sup>47</sup> .- Magaloni, Ana Laura, “Un sistema poco transparente” en *ENFOQUE*, 9 de Noviembre de 2003, P. 14.

la sociedad”<sup>48</sup>. Con el funcionamiento de “Caja Negra”, las partes pueden quedar desprotegidas ante el poder judicial, al no tener un conocimiento claro del sentido en que están atendiendo los casos los jueces. *“Una mayor transparencia ayudaría a tener una menor sospecha de corrupción en el poder Judicial, y se basa en estadísticas.”*<sup>49</sup>. La justicia transparente para el ciudadano ordinario, repercutirá benéficamente en la confianza para los procesos de importancia social, como los procesos electorales o deslindar la responsabilidad de los servidores públicos.

El tecnicismo de los procesos agrava el desconocimiento sobre el aparato judicial, si bien, los inversionistas pueden obtener información sobre los flujos de efectivo de las empresas, deben tener la certeza de que los aspectos patrimoniales y las deudas puedan ser resarcidos por el Poder Judicial. *“De hecho, por eso tenemos sistemas de resolución de controversias internacionales que se basa en gran medida en la desconfianza de la imparcialidad de los órganos judiciales y administrativos mexicanos”*<sup>50</sup>. Debe también tenerse en cuenta la importancia de los poderes judicial estatales, cuya apertura tiene un impacto directo con los ciudadanos, siendo donde se ventilan los asuntos relativos a la familia, propiedad y penales; ante las autoridades locales, de manera cotidiana. *“El Poder Judicial, tanto de la federación como de las entidades federativas, se caracteriza por tener un alto déficit de transparencia en sus decisiones, en la regulación de los fondos y en la estructura administrativa que utilizan: . . . desde las cuestiones relativas a la propia oposición y ascenso escalafonario de los*

---

<sup>48</sup> .- *Ibid*, p. 15.

<sup>49</sup> .- *Ibid*, p. 15.

<sup>50</sup> .- Rabago, Miguel, “Inversionistas no confían en México” en *ENFOQUE*, 9 de Noviembre de 2003, P.16.

*jueces, hasta la definición de presupuestos y sueldos*<sup>51</sup>. Esta situación debe ser revertida.

#### **4.2.9.- TRANSPARENCIA, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y JUICIOS DE OPINIÓN PARALELOS**

El libre acceso a la información puede remitirnos a los medios de comunicación, sin que se limite a ellos. Sin embargo, juegan un papel muy importante, ya que colaboran en la formación de la opinión pública, razón por la cual; requieren de observar una normatividad adecuada a cada situación, dividiéndose en Regulación jurídica para:

- Radio y televisión
- De las telecomunicaciones
- De cinematografía
- De la empresa periodística, y
- Del ejercicio periodístico

Estableciendo en cada caso derechos y responsabilidades de sus participantes.

A partir del artículo 130 constitucional, en atención a la separación Iglesia – Estado, se establecen restricciones a los ministros de culto, para poder participar en la política, mismas que se trasladan a la libertad de expresión y los medios de comunicación, en cuanto a la libertad de expresión: *“Los ministros de culto religioso tiene derecho a expresar sus ideas, opiniones y juicios de valor sobre los más distintos aspectos de la vida nacional, salvo en los temas siguientes:*

- a) Oponerse a las instituciones del país*
- b) Oponerse a las leyes vigentes*

---

<sup>51</sup> .- Rabago, *Op. Cit.*

c) *Agraviar de cualquier forma , los símbolos patrios*<sup>52</sup>

Para Ernesto Villanueva, lo anterior constituye un menoscabo al principio de la libertad de expresión. En cuanto a los medios de comunicación, salvo se limiten a tratar asuntos religiosos de manera exclusiva *“los ministros de los cultos religiosos y, en particular, las iglesias y las asociaciones religiosas carecen del reconocimiento legal para fundar y operar empresas periodísticas,... así como cualquier medio de comunicación, según lo previene el art. 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto público*<sup>53</sup> ya sea por si o por terceros.

Los medios de comunicación juegan un papel importante dentro de la transparencia y el libre acceso a la información, *“si bien dicho derecho puede ser ejercido por cualquier ciudadano, la posibilidad de conocer su potencia, en general, por la intervención de los profesionales de la información y la particular incidencia de los medios masivos de comunicación. Éstos ejercen un derecho y, a su vez, cumplen con un deber para con la sociedad*<sup>54</sup>. Sin embargo, esta situación no les concede privilegio alguno y los delitos cometidos en su contra son juzgados según las características del acto y no de la víctima, situación que contravendría la igualdad jurídica de todos los ciudadanos, la condición de la víctima respecto a su atacante sólo constituye un agravante, para clasificar el delito como Homicidio Calificado, y determinar la sentencia respectivas, una vez comprobado el hecho.

La transparencia evita que los medios manipulen, los juicios de opinión pública, paralelos a los procesos judiciales y las complicaciones y problemas posteriores que repercuten en un déficit de confianza en las instituciones y autoridades. El problema con los juicios paralelos es que *“el debate público se hace sólo con opiniones sin tener acceso a los*

---

<sup>52</sup> .- Villanueva, *Op. Cit.* p. 37.

<sup>53</sup> .- *Ibid*, p. 38.

<sup>54</sup> .- Rodríguez Villafaña, *Op. Cit.*

*expedientes*<sup>55</sup>, agregando que pese a la obligación de imparcialidad para los medios independientes, existen medios y mensajes impregnados de ideología e intereses propios, riesgo que se reduce al cruzar la información de fuentes distintas, pero es un ejercicio que lamentablemente no todos los ciudadanos se encuentran en capacidad de realizar. *"La mayor transparencia ayudaría a la objetividad de los medios de comunicación"*<sup>56</sup> Los resultados son evidentes en ambas situaciones *"si los medios no tienen acceso a la documentación y hacen interpretaciones a la libre, o conociendo los documentos y teniendo un servicios de reporteros conocedores de la materia. Sería mejor que con esta transparencia y documentos pudiera darse una opinión fundada"*<sup>57</sup>.

Esta relación implica una comunicación recíproca entre poderes y medios de comunicación, *"abrir públicamente los expedientes judiciales... permitiría un control externo de la opinión pública, se sabría cómo aconteció el proceso, no habría inconformidad por el fallo o se podría criticar si se conocen la pruebas"*,<sup>58</sup> evitando la manipulación por ambos lados. *"Sólo un Poder Judicial transparentado que aplique adecuadamente la ley e informe de sus actos y un periodismo consustanciado con lo más noble de su función, en la clara meta de ayudar a crecer al hombre y a la comunidad en la libertad que da el informarse, permitirá lograr el objetivo común de hacer una sociedad más justa."*<sup>59</sup> Ambos actores deben cumplir plenamente sus principios éticos, aceptando por un lado el accionar periodístico y por el otro, las restricciones en resguardo del proceso; *"la justicia es un valor a lograr*

---

<sup>55</sup> .- Magaloni, Ana Laura, *Op. Cit.* p. 15.

<sup>56</sup> .- Carbonell, Miguel, *Op. Cit.*

<sup>57</sup> .- Rodríguez Villafañe, Miguel J. "Justicia en la Información" en *ENFOQUE*, 9 de Noviembre de 2003.

<sup>58</sup> .- Magaloni, Ana Laura, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>59</sup> .- *Ibid.* p. 17.

*entre todos y no un patrimonio exclusivo de los hombres del derecho o sólo confinado a la perspectiva del ámbito de lo judicial, con criterios reservados para algunos”<sup>60</sup>*

#### **4.2.10.- TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA ELECTORAL**

El conocimiento sobre el financiamiento a los partidos políticos implica que *“la tendencia a transparentar el financiamiento público sugiere que cada vez más personas reconocen la importancia de estar mejor informados al momento de ejercer su derecho de votar.”<sup>61</sup>* Destacando que dicha información no se limita a las propuestas hechas por los candidatos, se extiende a su financiamiento y la utilización que hacen para allegarse los votos deseados por ellos. Del mismo modo, los votantes pueden reconocer los grupos de interés allegados a candidatos y partidos, así como las probables afectaciones o beneficios que pudieran tocarles por extensión. En este punto, la transparencia se extiende del manejo de los recursos; a la toma de decisiones y la manera de realizar las acciones. Debe precisarse que debe fiscalizarse, quien debe ser fiscalizado, como debe regularse y que es lo que debe combatirse, pasando del financiamiento, a todo tipo de corrupción relacionada con los partidos, los candidatos y sus acciones ya como funcionarios electos.

La transparencia no es una panacea contra la corrupción y los malos manejos, *“la transparencia debe concebirse sólo como parte de la respuesta al problema del financiamiento ilícito”<sup>62</sup>*, si bien, *“los votantes saben quien contribuyó a la campaña de un candidato. Con los informes publicados, los votantes tratarán de inferir cuales aportaciones a los partidos y otras organizaciones se tradujeron en apoyos para*

---

<sup>60</sup> .- Rodríguez Villafañe, *Op. Cit.*

<sup>61</sup> .- Guerrero, *Op. Cit.* p. 30.

*determinados candidatos, pero también enfrentarán dificultades considerables para seguir el rastro de tales aportaciones y establecer conexiones.*"<sup>63</sup> Ya que como ciudadanos; de manera individual, sus recursos de fiscalización se limitan, y por el otro lado, los modos de ejecutar la corrupción, por parte de las organizaciones; adquiere un mayor grado de complejidad. Para lograr una democracia plena se precisa de una sociedad activa y conciente de sus capacidades, *"No se concibe una sociedad democrática sin el libre acceso a la información. La posibilidad de investigar, recibir y difundir información es un derecho humano que ayuda a moldear al hombre en su dimensión social."*<sup>64</sup> Su conocimiento es una poderosa herramienta para activar *"El poder de los sin poder" como lo llamó Vaclav Havel.*"<sup>65</sup>

En la realización de las elecciones se pone en juego la credibilidad de los actores y las instituciones, en caso de ser necesario se recurre a una instancia para calificar el proceso, cuya honorabilidad y credibilidad deben ser tan firmes que no dejen lugar a duda sobre el proceso y sobre su propia labor, esta instancia es el Tribunal Federal Electoral, o sus equivalentes a nivel local; pertenecientes al Poder Judicial, *"puede haber leyes generales y ejecución de las mismas, pero es el Poder Judicial el que, en última instancia, las interpreta y aplica en cada caso concreto sometido a su consideración, otorgando premios y castigos. **Por eso, la transparencia de los actos del Poder Judicial es un tema de especial preocupación individual y social**"*<sup>66</sup> ya que en los procesos electorales adquieren responsabilidades a nivel del proyecto de nación. Antes de llegar a instancias judiciales, se deben transparentar los procesos electorales, a fin de que la confianza institucional no decaiga,

---

<sup>62</sup> .- *Ibid*, p. 31.

<sup>63</sup> .- *Ibid*, p. 21.

<sup>64</sup> .- Rodríguez Villafaña, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>65</sup> .- Fernández Santillán, *Op. Cit.*

<sup>66</sup> .- Rodríguez Villafaña, *Op. Cit.* negritas añadidas.

ni se pongan en entredicho los resultados, el proceso de democratización en México ha sido muy costoso en todos los aspectos, desde los recursos ejercidos; hasta la sangre de muchas personas, llegar a la vía judicial es menospreciar este costo. Felipe González, expresidente del gobierno español señaló de manera muy acertada que en muchas ocasiones, para que la democracia sea reconocida, no basta con que el ganador diga ¡gané!, sino que es más importante que el perdedor acepte que perdió en un proceso justo.

El acceso a la información y la transparencia; refuerzan la veracidad de las situaciones, en detrimento de la especulación, ya que *“en ausencia de información sensorial, la imaginación siempre tiende a lo grotesco”*<sup>67</sup>. El manejo de los recursos, repercute en todos los aspectos de la vida pública nacional; como la democracia. *“La democracia es cara. Como ha sido afirmado recientemente, los derechos civiles y las libertades políticas “no pueden protegerse ni hacerse valer sin financiamiento público”*<sup>68</sup> y en el caso de los partidos políticos y organizaciones políticas, el manejo se complica más, ya que al financiamiento público se suma el de los particulares, que tratándose de grupos de interés, vinculados por algún motivo, pueden condicionar su apoyo; implicando un dilema de libertad. La actuación de los partidos u organizaciones puede ponerse en entredicho, al no beneficiar por igual a sus benefactores, militantes o adherentes, o mostrar una probable separación entre candidatos, militantes y simpatizantes; a partir de que tan representados se sienten los segundos, la posibilidad de riesgo democrático por una crisis financiera estatal y la equidad en el acceso a

---

<sup>67</sup> .- McGrath, Patrick, **Grotesco**, Fin de Siglo, Conaculta, México, 1990, p. 89.

<sup>68</sup> .- Guerrero, Gutiérrez, Eduardo, **“Fiscalización Y Transparencia Del Financiamiento A Los Partidos Políticos Y Campañas Electorales. Dinero Y Democracia”** Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 6, Isef, México, 2003, p. 9.

los recursos, a partir de los criterios utilizados para su repartición<sup>69</sup>, señalados por Eduardo Guerrero Gutiérrez<sup>70</sup>

#### **4.3.- DATOS PERSONALES, OTRO ASPECTO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES**

Los datos personales, como representación de la intimidad individual, también deben estar protegidos con el mismo peso que el acceso a la información y la libertad de expresión. Davis Baniser señala que el derecho a la privacidad se relaciona directamente con la integridad corporal de la gente<sup>71</sup>, y que puede ser afectado por parte del Estado. Sin embargo, *“intimidad no son datos personales. Intimidad es diferente a privacidad. Privacidad es ese ámbito de cada uno de nosotros, ese ámbito mucho más profundo que la intimidad, que desconocemos... cada uno de nosotros desconocemos cual es nuestra privacidad”*<sup>72</sup>. Este desconocimiento parte de la dicotomía, público/privado, presente en nuestra vida cotidiana, manifiesta en cosas tan frívolas como el manejo de nuestros recursos, y agudizando por nuestra circulación constante entre ambos mundos, sin identificar plenamente sus fronteras y menos la manera en que se relacionan.

La privacidad está conformada, entre otras cosas por los datos personales y su respectiva protección, es decir *“La privacidad es el género y la protección de datos es la especie. Y la intención es preservar*

---

<sup>69</sup> .- 1) montos iguales para cada partido, 2) montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas; 3) una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los montos recibidos y 4) una combinación de montos proporcionales a la representación parlamentaria. Entre estos cuatro criterios, el más común es el segundo.

<sup>70</sup> .- en *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales*, Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas” No. 6, ASF, México, 2003, p. 23.

<sup>71</sup> .- pruebas de consumo de drogas o condiciones médicas, o como el cuerpo se puede controlar por ejemplo, por parte del Estado.

<sup>72</sup> .- Davara, Isabel, Segunda Semana Nacional de Transparencia, Mesa tres: “¿Cuánto valen mis datos personales? El precio de la vida privada” organizada por el IFAI, 28 de junio de 2003, p. 11.

*la integridad precisamente de la información*"<sup>73</sup>. El avance tecnológico facilita no solamente el acceso a los datos personales, también permite la venta de bases de datos sin un conocimiento pleno, o garantía de su utilización lícita. El robo de identidad, clonación de tarjetas bancarias, el secuestro, o simplemente la molestia del "correo spam" son una muestra de cómo se puede afectar la tranquilidad e integridad de los individuos, sin necesidad de un primer contacto físico. Ante esto, surge la cuestión de ¿qué son los datos personales y cual es su valor? *"Dato personal es casi todo, por que la información personal es cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificables, cualquiera. . . el titular de los datos es el único que decide quien, cómo, donde y cuando se tratan sus datos, el valor de mis datos personales es el que yo le ponga, el eje central en la protección de datos de carácter personal es el consentimiento . . . que el titular de los datos, unido a una finalidad decida"*<sup>74</sup> Es decir, el encontrarse en posesión de una serie de datos personales no autoriza al poseedor a disponer de ellos sin el conocimiento expreso por parte del titular de los mismos, implicando el conocimiento de la disposición sobre los mismos, de manera limitada y específica.

Alrededor de 60 países en el mundo han adoptado leyes sobre la privacidad para su protección. Isabel Davara señala que el valor de los datos personales es absoluto, desde tres puntos de vista:

1. Respecto del titular de los datos.
2. Comercial.
3. Doctrinal, dogmático.

Esto debido a que, cada uno de nosotros, como personas físicas, somos titulares de nuestros datos personales. Nuestros datos pueden ser utilizados para ofrecernos servicios o mercancías de nuestro interés o

---

<sup>73</sup> .- Domingo Donovan, Mauricio, Segunda Semana Nacional. . . , p. 17.

<sup>74</sup> .- Davara, Isabel, *Op. Cit.*, p. 14 – 15.

agrado, o como información para mejorar los servicios y productos ofertados por una determinada empresa. Y además es un *“Derecho fundamental de tercera generación, es decir, surge cuando las sociedades comienzan a desarrollarse hasta un punto tal que las herramientas de tecnologías que se usan en el tratamiento de la información personal, presentan una potencialidad, un riesgo al tratamiento de nuestra intimidad”*<sup>75</sup>. Ese riesgo implica tanto instituciones públicas, como comerciales, privadas en origen.

La posesión de datos personales es con una finalidad determinada y especificada, su relación con la transparencia se da como derechos complementarios, ya que *“las leyes sobre privacidad las utilizan las personas con frecuencia para hacer transparente lo que la entidad gubernamental hace con relación a ellos”*<sup>76</sup>. El derecho a la privacidad de los individuos incluye el hogar, previniendo una probable invasión por parte del Estado o entidades privadas vía los medios, y consecuentemente, la privacidad de las comunicaciones, incluyendo discusiones vía los medios y que el individuo no quiere que se hagan públicas. Cuando los ciudadanos laboran dentro de una institución pública, como funcionarios, *“entonces ceden parte de sus derechos fundamentales, los ceden pero los tienen, de tal modo que si salen del ámbito público los vuelven a recuperar”*<sup>77</sup>, hay unos como el derecho a la privacidad, que nunca se pierden, ya que no siempre actúan como funcionarios. En su caso, las leyes ya señaladas; especifican la protección de datos personales y las obligaciones de transparencia; determinando donde aparecerá un servidor público, su grado, puesto ocupado, percepciones, prestaciones en términos brutos y netos, eso, es un derecho ciudadano de conocer cuanto cuestan los servidores

---

<sup>75</sup> .- *Ibid*, p. 11.

<sup>76</sup> .- Braniser, David, Segunda Semana Nacional . . . , p. 4.

<sup>77</sup> .- Davara, *Op. Cit.*, p. 15.

públicos. Para poder diferenciar; se debe apelar a la conciencia individual del sujeto, ya que, *“si usted no tiene la capacidad de pensar de manera privada y de pensar exactamente cual es su filosofía personal; es más difícil tener una libertad, una libertad de religión o libertad de expresión, sin tener la capacidad de pensar por uno mismo primero para tener ese espacio personal”*<sup>78</sup>

#### **4.3.1.- CLASIFICACIÓN Y NECESIDAD DE REGULACIÓN DE LOS DATOS PERSONALES**

Comercialmente, la información es una herramienta para prestarles un mejor servicio a los clientes o prospectos, la obligación de resguardar sus datos de una manera adecuada implica una autorregulación para no incurrir en responsabilidades. Con la globalización, la situación se complica más en *“el tema de autorregulación, en la medida que las corporaciones a nivel mundial tiene más injerencia en la sociedad, cualquier corporación grande tiene una política, aunque sea muy primaria de empresa socialmente responsable. . . toman una preocupación por una serie de temas, incluyendo los datos personales”*<sup>79</sup>. A nivel internacional hay venta de bases de datos con efectos secundarios impredecibles, dicha comercialización debe regularse, y tiene que ser con el consentimiento expreso de las partes involucradas o afectadas, recordemos la venta del padrón electoral de nuestro país, sin que hasta este momento se identificara a un responsable de proporcionarlo para su comercialización, ni la manera en que la obtuvo

La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, abarca la información en posesión de instituciones públicas, pero no hay nada escrito sobre la información recabada por las

---

<sup>78</sup> .- Braniser, *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>79</sup> .- Domingo *Op. Cit.*, p. 17 – 18.

empresas, su acceso y comercialización. *“Es importante destacar que aquí el énfasis se pone más en el acceso a la información gubernamental por parte del sector privado que por parte de los ciudadanos comunes”*<sup>80</sup> ya que en muchas actividades empresariales la información se torna en un insumo muy importante.

A nivel empresarial, la información puede clasificada en dos tipos:

- **“up out.** *Utilizar datos de un tercero en su favor para ofrecerle mejor servicio*
- **up in.** *Información sensible: religión, sexualidad, etc.”*<sup>81</sup>

Durante la Segunda Semana Nacional de Transparencia, en la mesa tres: “¿Cuánto valen mis datos personales? El precio de la vida privada” organizada por el IFAI, 28 de junio de 2003, se trató la propuesta del Senador García Torres; sobre la necesidad de crear una autoridad reguladora de datos personales, como institución de registros con amplias restricciones previas y de tratamiento de datos, donde todo este prohibido, salvo que el titular autorice lo contrario. Mauricio Domingo Donovan: apoyó la idea de una autoridad reguladora *“independiente, diferente y nueva para regular bases de datos, tomando en cuenta además que el tema de privacidad de datos no necesariamente tiene que ver con tecnologías de la información, se obtienen datos personales con un edecán afuera de un supermercado tomando una encuesta”*<sup>82</sup> y dentro de los profesionales del delito, este sistema ha servido para la ejecución de secuestros virtuales a la entrada de los cines de las plazas comerciales.

En este punto, surge otra apreciación sobre el valor de los datos: *“Hay datos personales que se consideran que son bienes públicos, que tienen un valor cero, entonces los controladores no invierten adecuada*

---

<sup>80</sup> .- Ackerman, *Op. Cit.*, p. 46

<sup>81</sup> .- *Ibid*, p. 20.

<sup>82</sup> .- *Ibid*. p. 18.

*manutención. . . no tiene incentivo. . . el controlador de los datos personales debe establecer y mantener las medidas técnicas y organizacionales adecuadas para evitar el procesamiento ilegal y no autorizados de datos personales, así como para evitar pérdida, destrucción o daño accidental de los mismos.*<sup>83</sup>, y sin embargo, se les puede dar uso en perjuicio de alguien. El origen de esta situación, la falta de delimitación entre ámbitos y el desconocimiento del manejo adecuado de los datos se debe a que *“el Estado nos señala que la protección a datos personales y la privacidad es una garantía constitucional, sin embargo, vemos que existe una laguna regulatoria en el tema”*<sup>84</sup>. Esto se manifiesta todos los días con el molesto correo spam, los virus y las constantes llamadas para ofrecer servicios de larga distancia, tarjetas de crédito o bien, que estas lleguen sin que el titular las solicite. Este último caso, junto con el robo de identidad demuestran la fragilidad existente en el tema. *“Tratándose de las agencias públicas, se habla de la habeas data, que es la posesión de datos atribuible a las personas sujetas a protección jurisdiccional”*<sup>85</sup>, similar al habeas corpus, de proteger la libertad física, pero continúa la duda sobre la información en posesión de las empresas.

#### **4.4.- LA DISCUSIÓN ACTUAL SOBRE LA VIDA PRIVADA COMO LÍMITE A LA TRANSPARENCIA**

Privacidad es un concepto más amplio que intimidad, *“la intimidad generalmente se sugiere asociada a casos que la agreden o la atenta, es al mismo tiempo un derecho humano y un derecho personal al cual no se le pueden aplicar las mismas reglas patrimoniales, salvo su reparación en caso de ofensa o daño moral”*<sup>86</sup>. La protección a los datos

---

<sup>83</sup> .- Gustavo Adolfo Bello, Segunda Semana Nacional. . . , p. 26 – 28.

<sup>84</sup> .- *Ibid*, p. 26.

<sup>85</sup> .- Aguilar Álvarez, Horacio, Segunda Semana Nacional. . . , p. 29.

<sup>86</sup> .- Juventino Casto citado por Aguilar, *Op. Cit.*

personales y los datos sensibles, constituyen la protección jurídica de la intimidad y la privacidad de las personas, por esa razón la difamación y la calumnia constituyen un delito. El derecho a la privacidad no es un derecho irrenunciable, ya que muchas personas deciden hacer público lo privado y lo íntimo, por decisión propia; ya sea para llamar la atención sobre una determinada situación o injusticia, como las acusaciones de pederastia contra el Padre Maciel, para generar un juicio paralelo de opinión, ante una situación o proceso legal que les es adverso a las víctimas, o en otros casos, simplemente para atraer los reflectores y tratar de revivir una carrera artística decadente. El caso contrario, cuando se comprueba que nadie tiene derecho a entrar en la intimidad de las personas, es el caso de las figuras públicas que no se han visto relacionadas con un escándalo; por que no han ventilado su vida privada ante los medios, ni han sido sorprendidos por ellos.

El "gobierno del cambio" ofrece dos ejemplos de confusión, no solamente entre la vida pública y la privada, sino también, entre los papeles y capacidades de un ciudadano común y un funcionario público de alto nivel, específicamente, un secretario de Estado y la capacidad de influencia de la esposa del presidente. El primer caso es el de Carlos Abascal, que como secretario del trabajo se vio involucrado en el despido de la maestra<sup>87</sup> de una de sus hijas, por la lectura del libro "Aura" de Carlos Fuentes, posteriormente, el ahora Secretario de Gobernación; emitió una serie de comunicados para aclarar que sus acciones las había realizado como padre de familia preocupado por la educación de sus hijos, y no como secretario del trabajo. La pregunta lógica es ¿Cuántos padres de familia se encuentran en posición de convocar a los medios para manifestar la preocupación por la educación

---

<sup>87</sup> .- "Abascal niega haber solicitado despido", P.E.: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx), 2001-04-17.

de sus hijos, y provocar la misma reacción pública con sus acciones al respecto?<sup>88</sup>.

El segundo ejemplo, de mayor trascendencia; es el de Martha Sahagún, que no ha sabido separar sus acciones como esposa del presidente, de las de la presidencia de la asociación "Vamos México", las de madre de familia; con hijos involucrados en actividades de cuestionable legalidad, las de aspirante a líder y supuesta liberadora del género femenino maltratado y, las de aspirante a la presidencia de la república. La señora ha pretendido que su situación sienta precedentes para modificar la legislación en cuanto a protección de datos y derecho a la intimidad se refiere, situación apoyada por los compañeros de partido de Fox, pero, sumado a las contradicciones respectivas, y su manifiesta ignorancia sobre la materia, *"en innumerables entrevistas, ha ofrecido prueba inequívoca de que no trata de apartar a nadie de su vida íntima, sino al contrario."*<sup>89</sup>.

A principio del actual sexenio (2001-2006) Sahagún era la coordinadora de comunicación social de la Presidencia, se comprometió a respetar la libertad de expresión, los medios de difusión, y *"a promover el derecho a la información 'en todos los ámbitos' y abrir las puertas al diálogo 'sin obstáculo alguno'... señaló que en la política de comunicación social del presidente Vicente Fox no se toleraría 'la impunidad ni el libertinaje' de los medios, aunque dijo que nunca atendería contra la prensa."*<sup>90</sup> Fox por su parte, *"Refrendó su compromiso con la libertad de expresión como 'una norma de conducta permanente'. Incluso, en lo que va del sexenio ha sostenido que en*

---

<sup>88</sup> .- "Se solidarizan con maestra despedida" La Prensa Web. Mensual.prensa.com. 2001-04-29

<sup>89</sup> .- Granado Chapa, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>90</sup> .- Vergara, Rosalía, "Libertad acotada" en *PROCESO*, 1488, 8 de mayo de 2005, p. 13.

*México 'se puede calumniar' pues en su gobierno no habrá censura... 'todo se sabe' y la prensa trabaja con libertad; 'sin cortapisas' y se combate a la corrupción 'con la fuerza y la libertad de expresión'*"<sup>91</sup> por "calumnias", Fox se refiere a las críticas a su gobierno, a grado tal que ha hecho una apología a favor de la ignorancia y la desinformación y en contra de la lectura de periódicos, asegurando que en ello radica la felicidad. Sin embargo, cuando las calumnias son verdaderas, forman parte de los delitos contra el honor.

La violación al derecho a la intimidad de una persona se da por *"una injerencia no autorizada en el retiro de una persona que se mantiene a sí misma y a su persona apartada del público"*,<sup>92</sup> situación nunca vivida por la señora Sahagún. El escándalo más sonado a este respecto durante el sexenio, ha sido la demanda interpuesta en contra de Olga Wornat y la revista "Proceso", por una publicación referente al proceso para anular su matrimonio religioso, el semanario *"publicó documentos, incluidos en el expediente formal del caso. El escrito más claramente referido a la intimidad de la demandante es de su propia autoría, fue escrito con su puño y letra. Al exponer sus vivencias y sensaciones personalísimas de la lectura de un tribunal, las hizo materia comunicable. Se rompió en ese momento el resguardo que cada quién practica sobre su yo más íntimo."*<sup>93</sup> Al ser incluido el texto en la demanda civil, queda nuevamente a disposición del público. Sin embargo, Martha declaró al respecto: *"esta demanda la hago por la forma en que ha mentado, desinformado e invadido mi intimidad. También por el derecho que tengo de defender el honor y la dignidad, tanto de mi persona como de mi familia"*<sup>94</sup>. Para Ernesto Villanueva, *"En*

---

<sup>91</sup> .- *Ibid*, p. 12.

<sup>92</sup> .- Granado Chapa, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>93</sup> .- *Ibid*

<sup>94</sup> .- Delgado, Alvaro "Presidencia" en *PROCESO* 1488, 8 de mayo de 2005, p. 15.

*este caso, las circunstancias apuntan más a un acoso desde el poder que a la defensa de un derecho a la vida privada que se ha extinguido por el activismo del demandante"*<sup>95</sup>

En más contradicciones, ha declarado que *"si bien se facilitan las posibilidades de difamar, calumniar, injuriar o mentir, es un hecho que la gente puede distinguir con mayor facilidad cuando se habla con la verdad'... ha repetido constantemente... que esta abierta a la crítica y que es totalmente frente a las diferencias, y que está a favor de los argumentos y juicios fundados en datos y hechos verídicos... insistió en que respeta la crítica aunque advirtió que no permitiría que se lastime su dignidad y sus derechos."*<sup>96</sup> El apoyo de Fox ha sido total, al declarar que las acciones de su esposa eran otro signo del cambio. *"usó su programa radiofónico Fox en vivo, Fox contigo para señalar que los diarios se encontraban "repletos de distorsiones y mentiras" y de atacarlo con una sarta de babosadas en Lima, Perú, Fox comentó que le prensa mexicana disfrutaba por primera vez de una libertad que no existió durante los 71 años del priísmo, al grado de que ejercía la crítica, lo cual, dijo, "es nuevo en México y es democrático; en ese sentido ciertamente se nota el cambio"*<sup>97</sup>. Según Fox, en México se vive una libertad plena; de la cual se abusa cuando la crítica es a su persona o familia.

#### **4.4.1.- LA INTENCIÓN DE REFORMAS CONSECUENTES, CON EL PRETEXTO DE PROTEGER LA VIDA PRIVADA**

---

<sup>95</sup> .- Villanueva, Ernesto, *"La Demanda"*. . . p. 21.

<sup>96</sup> .- Vergara, Rosalía, *"Libertad acotada"* en PROCESO, 1488, 8 de mayo de 2005. p. 13.

<sup>97</sup> .- *Ibid*, p. 13.

A partir del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que *“la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público . . . debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.”*<sup>98</sup> Características ausentes en todas las situaciones en que ha estado involucrada la señora Sahagún. A partir de una interpretación de sus abogados sobre el artículo 1916 del código civil, ha querido establecer un daño moral, situación que solamente sería verdad si se tratara de una publicación anónima o clandestina. También pretendió la aplicación de la disciplina religiosa; al reclamar secrecía a los demandados, la *“secrecía que exige el derecho canónico es para sus miembros y no para otros ciudadanos que no se sujetan a esa jurisdicción”*<sup>99</sup>. Situación ausente desde que la inquisición dejó de funcionar.

El 27 de abril, el senado de la república aprobó reformas a los códigos federales, penal y de procesos penales, para salvaguardar el derecho al secreto profesional<sup>100</sup>. El 4 de mayo, dos días después de que se conociera la demanda a Olga Wornat y en medio de las

---

<sup>98</sup> .- Villanueva, Ernesto, *“La Demanda”*. . .

<sup>99</sup> .- *Ibid.*, p. 21.

<sup>100</sup> .- Propuesta por el Senador Priista Sadot Sánchez Carreño el 25 de noviembre de 2003, y plantea reformar el artículo 243 del Código Federal de Procedimientos Penales; que exime de declarar en torno a información recibida en el ejercicio de su profesión a abogados, consultores técnicos, y ministros religiosos de cualquier culto, los médicos cirujanos o especialistas y psicólogos clínicos, respecto de la información concerniente a la salud de sus pacientes, contemplando penas de prisión, multa e inhabilitación a los servidores públicos que violenten este derecho.

acusaciones de tráfico de influencias contra los hijos de Martha Sahagún, la diputada panista Norma Saucedo, presentó una iniciativa de reforma a los artículos 6º. y 7º. Constitucionales, *“para actualizar y fortalecer la libertad de expresión. . . con el fin de definir ‘hasta donde llega la libertad de expresión y hasta donde la intimidad y la privacidad de las personas’... de que se considere inviolable ‘la vida privada’, la intimidad, la dignidad, el honor y la imagen de las personas”*<sup>101</sup>. En palabras de la propia diputada: *“Ante una situación que ha llegado al límite, es importante establecer parámetros. En todas las leyes hay lagunas, lo que se presta a todo tipo de arreglos. Pregunto: ¿Qué es la intimidad moral? Se pueden decir miles de cosas al respecto. Pero entre más claras pongamos las leyes, dejaremos esas lagunas jurídicas. Este es un primer paso; ojalá y fructifique’ no contempla ‘previa censura’ a la libertad de expresión, sí considera ‘responsabilidades posteriores”*<sup>102</sup>, del mismo modo que la censura religiosa.

La iniciativa de Norma Saucedo propone modificar y adicionar los artículos 6 y 7, constitucionales, señalando que *“la vida privada, la intimidad, la dignidad, el honor y la imagen de las personas son inviolables, y serán protegidos en los términos que establezcan las leyes. . . agregando otro párrafo: la libertad de expresión no estará sujeta a la previa censura, sino a responsabilidades posteriores. En el ejercicio de la libertad de expresión, la ley establecerá los medios de defensa que tienen las personas sobre la difusión de información incorrecta o que viole sus derechos, así como las disposiciones por las que deba protegerse el secreto profesional de las fuentes periodísticas”*<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> .- Robles, Manuel y Vergara, Rosalía “Prensa: reformas contrapuestas” en *PROCESO*, 1489, 15 de Mayo de 2005, p. 23.

<sup>102</sup> .- *Ibid.*

<sup>103</sup> .- *Ibid.*

El apoyo del círculo cercano a Martha Sahagún no se ha hecho esperar: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Aduana México emitieron un comunicado conjunto en un día inhábil, (domingo) para aclarar, *“falsas versiones de importaciones ilícitas al país. . . es absolutamente falso que los hijos de la Sra. Martha Sahagún de Fox estén involucrados en actividades relacionadas con la introducción ilegal de mercancías a nuestro país, toda vez que no existen indicios o evidencias al respecto”*<sup>104</sup>. Fox se pronunció por la autorregulación de los medios de comunicación, señalando que la pluralidad de voces permite una comprensión diferente de la realidad, alejada de sectarismo y prejuicios. En un evento de la organización eclesial *“Cáritas”*, Martha Sahagún afirmó que *‘en México ya no debe tener cabida la simulación, la mentira, la doble moral, la corrupción y la impunidad... firmes contra quienes calumnian. Firmes contra quienes corrompen y contra quienes se dejan corromper. Firmes contra quienes actúan y ejercen el poder con impunidad. Firmes contra quienes abusan, contra quienes discriminan, contra quienes no tienen palabra. Firmes contra quienes adulan al poderoso y someten al desprotegido’*.<sup>105</sup>

Ante todo este panorama, parecería que los medios necesitan de una autocensura previa para eliminar futuras responsabilidades, razón por la cual; Ernesto Villanueva se hace las siguientes preguntas: *“¿Debe ejercer una labor de autocensura un medio para difundir una información eventualmente objeto de litigio?. . . ¿Se imagina usted que cada medio contara con un equipo para que verificase el contenido de los artículos, cartas al director y toda colaboración, antes de que se decida su publicación? Esta sería el mejor camino para regresar al siglo*

---

<sup>104</sup> .- Delgado, Alvaro “Presidencia” en *PROCESO* 1488, 8 de mayo de 2005, p. 14.

<sup>105</sup> .- *Ibid*, p. 15.

*XVIII y condenar a muerte el derecho a saber.*"<sup>106</sup> Esa situación puede lograrse de muchas maneras que la legalicen. Cuando el medio o comunicador en cuestión; reproducen la información tal como fue producida, se trate de una declaración o documentos entregados para un proceso legal, lo cual implica hacerlos públicos, ya que las diligencias son públicas; el medio queda exonerado de toda responsabilidad. Debe agregarse que la relevancia pública de un individuo, es inversamente proporcional a su privacidad y si es quien publicita lo que después reclama como privado, el reclamo queda fuera de lugar.

#### **4.5.- ÉTICA, VALORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA**

La modernización en la administración pública requiere de un mayor compromiso por parte de su personal, apegado a los valores éticos manifiestos en su código de ética institucional. El cambio propuesto por Michel Barzelay, encaminado a los ciudadanos, la calidad, el valor y la producción, entre otras muchas cosas; implica una transformación radical que no es instantánea. A este respecto *"uno de los más interesantes retos que se haya podido imaginar para el papel que deben desempeñar los principios éticos en el servicio público, se expresa en el dilema siguiente: la búsqueda de una administración pública moderna, avanzada y posburocrática, requiere dar prioridades a los resultados . . .el modelo posburocrático enfatiza la obtención de los resultados que forman la misión de una institución como prioridad fundamental"*<sup>107</sup> el conjuntar todo esto, a partir una identidad burocrática definida, conformada en un espíritu de cuerpo; no es igual para todas las instituciones. De ello la necesidad de una interacción con la sociedad, a fin de complementar esfuerzos y demostrar que los

---

<sup>106</sup> .- Villanueva, Ernesto, "La Demanda". . . p. 20.

<sup>107</sup> .- Pichardo Pagaza, *Op. Cit.* p. 292 – 293.

valores éticos cumplidos por los servidores públicos; son apreciados entre los ciudadanos.

Dentro de una administración que tradicionalmente ha estado encaminada a proceso, el problema de la ética reside en como pasar a una administración por resultados, sin contravenir los valores ya preestablecidos y arraigados institucionalmente. Agregando que la ética del servido público incluye una relación directa con la transparencia, mediante la asunción de riesgos y la rendición de cuentas, los incentivos parecen funcionar en reversa, dada la responsabilidad implícita, necesaria para lograr altos niveles de eficiencia y gobernabilidad. Pichardo Pagaza advierte que es difícil incluir en ellos valores democráticos, como la neutralidad de los servidores públicos ante los funcionarios electos, o la responsabilidad de rendir cuentas, advierte que la consagración de los valores públicos al más alto nivel ofrece más ventajas que un código, con el cual no pueden identificarse los funcionarios, si no participaron en su creación<sup>108</sup>.

La Corrupción, de la cual pareciera que nuestra nación posé la patente, tiene tanto un impacto en la administración como otro mediático; ambos son negativos, sus repercusiones en el desarrollo y la sociedad pueden ser evitadas desde una de sus fuentes: la discrecionalidad. La toma de decisiones apegadas a valores éticos, colabora en la reducción de los márgenes de corrupción, *“la discrecionalidad burocrática (que muchas veces abre la puerta a la corrupción en las toma de decisiones) puede ser necesaria para no paralizar la administración; la disuasión y la coerción son todo menos de poco costo. Por tanto, la meta no es lograr la probidad completa, sino conseguir un incremento sustancial en la honradez –y por tanto en la eficiencia y la equidad-del gobierno”*<sup>109</sup>. La transformación no puede

---

<sup>108</sup> .- *Ibid*, p. 291.

<sup>109</sup> .- Jeremy Pope citado Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.* p. 294.

darse de manera radical por emitir un código de ética, como si la realidad se transformara por decreto. El servidor público también es ciudadano, todo individuo es ciudadano antes que profesionalista, de manera tal que para que el código de ética funciones; el ciudadano también debe actuar con apego a valores éticos, morales y otros principios que pudieran parecer religiosos, pero en realidad son filosóficos, y por ende más amplios. La educación por tanto, resulta necesaria para un futuro desempeño ciudadano.

#### **4.6.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA**

Las tres etapas de México posrevolucionario<sup>110</sup>; han marcado entre otras cosas, el papel que ha desempeñado el ciudadano. Del caudillismo al corporativismo, los ciudadanos habían seguido a figuras relevantes que les marcaran el rumbo a seguir, pero el dos de julio del 2000, los ciudadanos por fin apreciaron su capacidad de influir en el rumbo de la nación, como punto culminante a un proceso gestado desde 1968. La relación entre individuo y Estado; definida en la ciudadanía, se aglutina en la sociedad civil, al tratarse del *“espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas,”*<sup>111</sup> las cuales tienen por finalidad generar un contrapeso al Estado. *“La sociedad civil no es equivalente a lo público tanto como que el Estado no lo agota, sino que es precisamente en las ruptura de esa dicotomía donde puede encontrarse una de las mayores potencialidades para el cambio social.”*<sup>112</sup> Los acontecimientos de 1989 a nivel internacional, demostraron incluso una capacidad de cambio

---

<sup>110</sup> .- Capítulo III: III-I.- EL MUNDO DE LO PÚBLICO EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX.

<sup>111</sup> .- Dasmond, Larry, “Repensar a la Sociedad Civil” en *METAPOLITICA*, México Vol. 1, No. 2, 1997, p. 186.

radical, ya que *“en las revoluciones de ese año en Hungría, Polonia, Rumania, Alemania del Este, Checoslovaquia y el Báltico, la sociedad civil triunfo sobre el Estado”*<sup>113</sup>

La movilidad de la sociedad civil se puede dar entre espacios: económico, social y el político y sus repercusiones son en todos sentidos de la vida pública, debido a su conformación *“como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”*<sup>114</sup>. Por las mismas razones *“ocupa un lugar intermedio entre el gobierno y el sector privado. No es donde votamos o donde compramos y vendemos. Más bien es donde nos convertimos en entes públicos y compartimos con el gobierno el interés por los asuntos de interés común;... nos desempeñamos voluntariamente y, en tal virtud, habitamos el terreno que corresponde al ámbito de lo privado dedicado a la cooperación (no coercitiva) en aras del beneficio colectivo”*<sup>115</sup>. Fernández Santillán señala que la principal diferencia con el gobierno es no reclamar para si el ejercicio del monopolio de la violencia física legítima, señalado por Webber. Sin embargo, la importancia de sus acciones es tal que Habermas definió el surgimiento de la “esfera pública” como *“una expresión de la sociedad civil en la que se transforman e institucionalizan espacios de discusión.”*<sup>116</sup>

El caso de la ruta crítica seguida en México para lograr la aparición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un buen ejemplo de las capacidades de la sociedad

---

<sup>112</sup> .- Cunill Grau, Nuria y Bresser Pereira Luiz Carlos, *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>113</sup> .- M. Ignatieff, citado por Fernández Santillán, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>114</sup> .- Jean Cohen y Andrew Arato, citados por Fernández Santillán, *Op. Cit.* p. 13.

<sup>115</sup> .- Fernández Santillán, *Op. Cit.* p. 13.

<sup>116</sup> .- *Ibid.*

civil. Alasdair Roberts señala que *“la participación ciudadana para el control gubernamental no es sólo una posibilidad productiva sino un deber y una responsabilidad ‘la tarea de proveer servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a las obligaciones gubernamentales, pero los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que estas agencias funcionen correctamente... (Existe) una obligación de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y se puede justificar el derecho de acceso a la información como un mecanismo para permitir a los ciudadanos cumplir con esta obligación”*<sup>117</sup>

Ello ratifica su capacidad de incidencia en la agenda gubernamental, en un entorno donde *“hasta cierto punto, las políticas estatales deben entenderse como el resultado de los intereses de los funcionarios estatales y no de las diferentes clases o grupos de la sociedad”*<sup>118</sup> Si bien, el Grupo Oaxaca fue el principal impulsor de la iniciativa, el libre acceso a la información es un derecho que cualquiera puede necesitar ejercer, en el momento menos esperado, ya sea para una investigación a gran escala, o simplemente para la realización de un trámite. *“Cuando el ciudadano decide que información requiere y cuando la requiere, el policía, el juez, el maestro, el médico, el alcalde, el gobernador, los secretarios de Estado y el presidente se sienten obligados a trabajar con absoluta transparencia”*<sup>119</sup>

Ya se ha señalado la importancia que tiene en la actualidad el Tercer Sector No Estatal, colaborando en la realización de labores tradicionalmente identificadas con el Estado, para que esa colaboración se de, el acceso a la información es un insumo esencial, ya que es a

---

<sup>117</sup> .- Ackerman, Op. Cit., p. 15

<sup>118</sup> .- Sandoval Ballesteros, Irma E. “Hacia un enfoque “estratégico-relacional” del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo” en Perfiles Latinoamericanos 25, diciembre de 2004, México., p. 221.

partir de esa información como se detectan los campos susceptibles de acción, generando expectativas reales por parte de los ciudadanos, reduciendo riesgos de corrupción o desvíos, y logrando una fiscalización eficiente por medio de la transparencia. El acceso a la información y la transparencia son esenciales en la participación ciudadana para la evaluación y seguimiento de los programas y las acciones de gobierno. *“La evaluación participativa busca, entonces, el involucramiento activo, más o menos amplio, más o menos profundo de todos los actores de una política (pública) que va a ser evaluada a fin de permitir:*

*A) que exista un auténtico juicio de valor sobre los programas, a partir de una reconstrucción de los juicios de valor de cada uno de los actores*

*B) Que los actores hagan suyos los resultados, aprendan de ellos e intenten mejorar la eficacia de sus programas*

*En contraste con la evaluación clásica, la participación activa de los actores del programa en las diferentes etapas de su evaluación, origina un aprendizaje que aprovecha la organización.”<sup>120</sup> Siendo los primeros interesados en participar; los involucrados directamente en la política pública, como grupo objetivo, a fin de que esta procure lo que verdaderamente necesitan. “Una persona participa cuando considera que los temas son importantes para ella y cuando confía en que su participación resulte valiosa... los ciudadanos requieren de suficiente información para participar... la participación ciudadana requiere de una forma diferente de tratar el tema, y la creación de una cultura distinta del modelo de la democracia representativa.”<sup>121</sup> Que en el siglo XXI también necesita ser adaptada a los nuevos tiempos.*

---

<sup>119</sup> .- Junco de la Vega, Alejandro, *“El Derecho a la Información”* en LETRAS LIBRES, Febrero 2001, año III, No. 26, p. 50.

<sup>120</sup> .- Pichardo Pagaza, *Op. Cit.*, p. 321.

#### 4.7.- LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL CONTROL

Uno de los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003 fue que, *“para los diez países analizados, se percibe que la práctica de rendir cuentas aún es marginal y poco clara... en ninguno de estos países existe la obligación de publicar indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto”*<sup>122</sup> El mecanismo más evidente sobre la Rendición de cuentas en México, es el informe de gobierno presentado cada año por el presidente, pero no es el único<sup>123</sup>, ni el más importante, ya que todos conforman un entramado que busca abarcar a todos los participantes dentro de la administración pública.

El artículo 69 constitucional señala que el titular del Ejecutivo Federal debe presentar un informe por escrito; sobre el estado que guarda la Administración Pública del país, durante la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión. Para complementar este ejercicio, el artículo 93 señala que los secretarios de despacho, jefes de los Departamentos Administrativos, y Procurador General de la República darán cuenta al congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos; con posibilidad de ser citados, en caso de ser necesario incluyendo jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Con un gobierno dividido, este ejercicio ha pasado de ser el día del presidente a todo lo contrario. La falta de identidad como miembros del poder legislativo, independientemente de la militancia partidista, se manifiesta en cuestiones como la realización de acuerdos para que el

---

<sup>121</sup> .- *Ibid.* p. 322.

<sup>122</sup> .- Lavielle, Briseida, Et. Al., *Op. Cit.* p. 28.

<sup>123</sup> .- Ver Ifra III-IV-IV.- MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

presidente la Cámara de Diputados conteste el informe, capacidad que le corresponde por ley. La realización del Informe de Gobierno debe modificarse para responder a la nueva realidad, debe incluirse la posibilidad de cuestionamientos directos sobre temas específicos por parte de los legisladores, de manera precisa, de modo similar a como se realiza en el sistema británico, pero adaptado a nuestra realidad. De lo contrario, se perderá la oportunidad de una retroalimentación entre legislativo y ejecutivo. Si no se logra una identidad como miembros del Poder Legislativo, los estancamientos continuarán al interior de las cámaras.

La falta de claridad en los mecanismos de rendición de cuentas actuales, se debe a que los sistemas de control generalmente se limitan a los aspectos contables y fiscales del manejo de los recursos, procurando que la realización se corresponda con el presupuesto asignado, comprueban el empleo de los recursos, pero no su óptima utilización, se contempla la realización de acciones sin evaluar si fueron realmente las que ofrecían mejores resultados. El criterio de medición a partir del gasto ejercido debe dar paso al control por resultados, así se reducirá el riesgo de considerar la falta de recursos (y no su utilización) el motivo del incumplimiento de los objetivos; asignando más recursos a la improductividad y premiando la ineficiencia.

La falta de claridad en la discusión del presupuesto dio origen a una iniciativa autodenominada "Juan Ciudadano", sus integrantes se propusieron: *"evidenciar el crucigrama que el gobierno presenta ante el Congreso año tras año. Ofrecimos un millón de pesos por responder diez preguntas relativas al proyecto de gastos del gobierno para el 2001. Cien mil pesos por cada respuesta a preguntas básicas: ¿Cuál es el gasto total del gobierno federal en subsidios a la alimentación?, o ¿Cuál es el gasto total de las delegaciones del gobierno federal en los estados? Quienes decidieron aceptar el reto tuvieron que invertir días o semanas*

para dar con aproximaciones. El presidente mismo se declaró incompetente para llegar a las respuestas. Y remató calificando la invitación a conocer estos “detalles” del presupuesto como “necesidades”<sup>124</sup>.

#### **4.8.- LA TRANSPARENCIA COMO VÍNCULO DE CONFIANZA ENTRE CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Las reformas que han fortalecido el proceso de ciudadanización del Estado, además de propiciar la transparencia, tienen también el objetivo de generar y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, mediante su acercamiento y conocimiento, tanto de ellas como de sus procesos. *“Las más recientes reformas en la relación ciudadano-administración se encuentran en áreas tales como:*

- *La defensa amplia del ciudadano frente a las administraciones*
- *La participación de los ciudadanos en la administración, en distintos niveles y en diversas formas*
- *La transparencia en la información*
- *Las demandas, preferencias y prioridades del ciudadano en tanto usuario de los servicios públicos”*<sup>125</sup>

Ello incluye ámbitos tan amplios como el electoral, el fiscal y la procuración de justicia, que al ser conocidos y consecuentemente respetados por todos los participantes, iniciando con el ciudadano, generan el Estado de Derecho. *“Cuando la información se hace pública o le es disponible, él está en posición de conocer la confiabilidad y justicia del procedimiento. Él examinará esta información y, si encuentra el sistema dentro de los límites de confiabilidad y justicia, tendrá que someterse a él”*<sup>126</sup>, ya que los principios por los que se rige el sistema, le son totalmente compatibles, los procedimientos pueden ser jurídicos,

---

<sup>124</sup> .- Junco de la Vega, *Op. Cit.* p. 50.

<sup>125</sup> .- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.* p. 300.

administrativos, burocráticos y de todo tipo. Actualmente, dentro de los países llamados en vías de desarrollo, el acercamiento ciudadano busca influir directamente en las decisiones y políticas gubernamentales; a partir de su experiencia y conocimiento que tiene sobre la eficiencia burocrática, la capacidad de los servidores públicos y su honestidad, ya que en muchas ocasiones *“El ciudadano no tiene confianza en que su opinión será tomada en cuenta, positiva y prontamente por las autoridades administrativas”*<sup>127</sup>.

En México, nuestra naciente transparencia es un factor para acrecentar la confianza en instituciones públicas; que actualmente se encuentran desprestigiadas y en no pocas ocasiones los ciudadanos desconocen sus aspectos esenciales como su integración, o funcionamiento, o bien, pretender que una figura en particular, encarna a la institución y los valores identificados con ella, sin que esto sea real. Como se aprecia en el anexo IV-III, para el año 2002, las instituciones con mayor confianza en nuestro país; contrastadas con América Latina son: la iglesia, las empresas privadas y los bancos, con 53, 30 y 28 puntos respectivamente, cambiando los dos últimos lugares para el resto del continente; ocupados por los bancos y la policía con 36 y 33 puntos, a nivel continental; la iglesia se dispara con 71. En los últimos lugares encontramos al Poder Judicial con 17 puntos, y en el fondo de la confianza nacional a la Policía y los Partidos políticos, empatados con 12 puntos. Curiosamente, en los otros países los últimos tres lugares están ocupados por el Poder judicial y el gobierno; ambos con 25 puntos, el congreso nacional con 23 y los partidos políticos con 14. Eso nos indica que la percepción de la corrupción es distinta para cada país.

El hecho de que los primeros lugares de confianza se encuentren ocupados por instituciones que, si bien participan de manera muy

---

<sup>126</sup> .- Nozick Robert *“Anarquía, Estado Y Utopía”*, fce, México., p. 107.

<sup>127</sup> .- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.* p. 304.

importante en el mundo de los público, la transparencia no es una de sus características, nos indica que su calificación se debe a los valores que pretenden encarnar, los servicios que ofrecen y su participación en la economía, respectivamente, dejando a un lado los escándalos que se ocultan, reclamos de clientes insatisfechos, los cracks bursátiles o el Fobaproa, adjudicándolo completamente los políticos. El hecho de que el Poder Judicial, la policía y los partidos políticos sean los que cuentan con menos confianza, se debe a que los ciudadanos los consideran como "males necesario", la falta de transparencia ya señalada en el Poder Judicial repercute de manera negativa en su imagen, pero esta situación, como en los otros dos casos es reversible. El ciudadano busca los arreglos informales para las situaciones legales por desconocer los procesos y considerarlos más costosos para si. En dichos arreglos pueden estar involucrada la policía, que junto con los partidos políticos se consideran casi como sinónimos de corrupción. Esta situación es denigrante para quienes laboran en las instituciones señaladas; con una verdadera vocación de servicio y han decidido dedicar su vida a esa profesión, el desarrollo de nuestra incipiente transparencia y los temas relacionados y ya tratados, lograrán transformar esa perspectiva a la par de la transformación social.

*“Mientras el medio específico que caracteriza al Estado es el poder y a la economía el dinero, el elemento propio de la sociedad civil es la cultura”.*

*Antonio Gramsci*

## **V.- LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN EL MÉXICO ACTUAL**

### **5.1.- LAS PROPUESTAS DE CAMBIO**

La ciudadanía es una construcción histórica que se ha transformado a lo largo del tiempo, a la par de la sociedad y el Estado. Los griegos se definían como “ciudadanos de la democracia”, pero al ser una sociedad esclavista no era un concepto integrador de todos los individuos, situación sí contemplada a raíz de la revolución francesa. El ciudadano goza de garantías, derechos y obligaciones diferenciadas de las de los individuos, en muchas ocasiones derechos y obligaciones pueden confundirse o conjuntarse, pero siempre hay límites que permiten identificar su separación.

La transparencia ha sido un reclamo social que encarna una garantía y un derecho para todos los individuos. La principal conclusión que podemos sacar a la presente investigación, es que:

***Para que la transparencia se afiance, de manera definitiva, y práctica, dentro de una nueva realidad; enmarcada en un paradigma porburocrático, el neoinstitucionalismo y como una característica del nuevo Estado Mexicano , se precisa de una “ciudadanía profunda”***

El Índice Latinoamericano de Transparencia nos revela que el gran ausente del libre acceso a la información es el ciudadano común, quienes más ejercen ese derecho son los partidos políticos,

organizaciones no gubernamentales y en último lugar, investigadores. El llamado "ciudadano de a pie" ese que con el cumplimiento cotidiano de sus actividades, dentro de las normas necesarias para la convivencia renueva día a día el "contrato social", brilla por su ausencia. Pero esto resulta en la realidad solamente una apariencia. El ciudadano tiene una vida pública muy importante; orientada por sus valores cívicos con derechos civiles, políticos y sociales.

Los derechos y su ejercicio también han evolucionado, y al mismo tiempo ha servido de pretexto para muchas cosas, Adolfo Hitler defendía fielmente el punto de que *"No se mendiga un derecho se lucha por él"*<sup>1</sup>. Y los derechos también entrañan obligaciones, para procurar la defensa del ciudadano ante el poder estatal: *"La autoridad del Estado no puede existir como un fin en sí mismo, ya que en tal caso todas la tiranías de la Tierra serían inatacables y quedarían consagradas. Si un gobierno recurre a la fuerza para llevar a un pueblo a la ruina, la rebelión no es sólo un derecho, sino un deber para cada ciudadano de ese pueblo... también juzgará a los que, conducen a nuestro pueblo a la miseria y a la perdición y a los que, en medio de la desgracia de su patria, valoran más su propio yo que la vida de la comunidad"*<sup>2</sup>

La igualdad, que también pudo haberse iniciado como un pretexto o justificación, en la actualidad constituye un pilar de los derechos. A principios del siglo XX, la idea de autoridad en Alemania se basaba en una visión retrospectiva de la igualdad. *"El jefe germánico no reinaba sobre súbditos, su relación se fundaba en una alianza fiel y un pacto de asistencia entre hombres libres e iguales en derechos; este pacto se establecía sobre un sentimiento voluntario, la dignidad, el amor por la libertad, el orgullo y el sentimiento de la responsabilidad. Todos los derechos y deberes entre el jefe y la tropa era recíprocos y*

---

<sup>1</sup> .- Thibaut, Edwige, *"La Orden SS, Ética E Ideología"*, América libre.

<sup>2</sup> .- Hitler, citado por Albert Speer, *Memorias*, El acantilado, Barcelona, 2001, p. 769

*determinados por aspectos de la vida puramente prácticos, jurídicos, económicos y políticos, suscitando una elevada moral*<sup>3</sup> Actualmente, igualdad y libertad deben redimensionarse.

Otro concepto en la misma situación con la conformación de bloques, el proceso de globalización y el cambio tecnológico; es el de ciudadano, la conformación de bloques es una condición más, que obliga a su replanteamiento, pero antes de pensar en conceptos como ciudadano continental, étnico, o incluso ciudadano virtual, debemos acotar el concepto de ciudadano a una identidad, para después pasar a una ciudadanía profunda, necesaria en este nuevo contexto. *“La ciudadanía profunda, por contraste, involucra obligaciones y actividades políticas continuas, lo cual resulta difícil dentro de los confines de la democracia formal y exige, por lo tanto, una politización de la sociedad civil. Para expresarlo de otra manera: la mayor parte de nuestras acciones posee un carácter político y el alcance de nuestras acciones implica una obligatoriedad, en vez de sustentarse exclusivamente en nuestros derechos.”*<sup>4</sup> Aclarado que el ciudadano no busca para sí el monopolio de la violencia legítima, el ciudadano debe asumir su identidad, y pasar de actor en el mundo de lo público a “FACTOR DE CAMBIO”. El avance de la sociedad civil puede identificarse como el paso previo de este proceso ya iniciado. El ciudadano no está del todo ausente en la fiscalización y acción pública, está camuflado en la sociedad civil, el tercer sector, asociaciones civiles, mutualistas, juntas de vecinos y todo aquel conjunto que pueda agregarse a esta lista.

Para que este proceso continúe, se necesita una serie de cambios, unos previos, otros a la par, algunos ya en proceso, lo importante al

---

<sup>3</sup> .- Thibaut, *Op. Cit.*, p. 250.

<sup>4</sup> .- Niebla, Nicolás, *“El ciudadano profundo”*, entrevista a Paul Barry Clarke, en *LETRAS LIBRES*, Febrero 2001, año III, No. 26, p. 38.

respecto, es que los mismos ciudadanos sean partícipes para asegurar que estos se den fehacientemente y no cosméticos, destacando:

#### A) *Ciudadanía y Derechos:*

A partir del 2 de julio del 2000, los ciudadanos tomaron conciencia de su capacidad como "Factor de Cambio", esta capacidad se puede potenciar con el ejercicio de sus derechos, fundamentalmente el derecho a la libertad de opinión y de expresión. El artículo 19 de la Declaración Universal de los derechos del Hombre señala que este derecho incluye el de no ser, molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. México es un país en transición, *"el estudio detallado de otras transiciones nos enseña que los países que más rápido han consolidado su sistema democrático son aquellos en donde los ciudadanos de a pie no han abandonado el fervor político. Cada ciudadano puede ser un vigilante de las acciones del gobierno y un instrumento de cambio a nivel local."*<sup>5</sup>*Lo peor en las democracias es que se acabe el apasionamiento"*<sup>6</sup>

#### B) *El Mundo de lo Público:*

El mundo de lo público sobrepasa la competencia de los poderes del Estado, las elecciones y los partidos políticos. *"En su expresión real, los límites y los influjos recíprocos se pierden en la dinámica de los acontecimientos y en la fugaz temporalidad con la que se movilizan y expresan las opiniones de la opinión pública. Históricamente ha existido una relación de subordinación del espacio público al régimen político"*<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> .- "Súbditos o ciudadanos" en *LETRAS LIBRES*, Febrero 2001, año III, No. 26, p. 11.

<sup>6</sup> .- Montesquieu *El Espíritu De Las Leyes*, Porrúa, México, 1997, p. 11.

<sup>7</sup> .- Escobedo, *Op. Cit.* p. 26.

pero en el contexto actual, en México, el ciudadano esta apropiándose de ese espacio público, para influir en el régimen político.

Del corporativismo como paso previo, se esta pasando a la ciudadanía plena, para poder llegar a la ciudadanía profunda. *“la movilización de opinión pública protagonizada por el Grupo Oaxaca ensanchó la puerta a la participación más activa de la sociedad civil en el proceso de transición democrática; cuyos actores fundamentales hasta ahora habían sido los partidos y el gobierno.”*<sup>8</sup> La capacidad de incidencia de la sociedad civil ha quedado demostrada, ahora debe aprovecharse, a partir de los logros con la normatividad referente a la transparencia, para fiscalizar la labor gubernamental no solamente en cuanto al gasto, también en lo referente a la toma de decisiones y que los objetivos a lograr sean los que verdaderamente requiere la población objetivo. Del mismo modo, las acciones de la sociedad suponen un redimensionamiento para el gobierno, encaminado a su perfeccionamiento y al de su interacción con la sociedad. La movilización de la opinión pública tiene alcances impredecibles, inconcluso mayores y más profundos que los de cualquier gobierno en turno.

### *C) Los Mecanismos de Resguardo a la Transparencia:*

El Instituto Federal de Acceso a la Información, cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, a fin de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Del mismo modo que la Administración Pública y el sistema judicial se encargan del cumplimiento de la ley, con la norma y la excepción respectivamente, la actuación del instituto se da, cuando las otras instituciones no han cumplido previamente con las normas establecidas. La mesa tres de la

---

<sup>8</sup> .- *Ibid*, p. 23.

Segunda Semana Nacional de Transparencia, organizada por el IFAI, en junio de 2003, con el tema "¿Cuánto valen mis datos personales? El precio de la vida privada", dejó por sentado dos cosas:

1º.- Que a partir de la aparición del marco normativo en transparencia y acceso a la información, falta una definición unificada de conceptos básicos, como intimidad, privacidad, y datos personales, para no generar confusión y permitir que; las instituciones públicas y privadas hablen el mismo idioma y puedan actuar conjuntamente sobre el tema.

2º.- Que la primera preocupación de los ciudadanos es el resguardo de sus datos, precisándose para ello la conformación de un órgano independiente, con autonomía, para que fiscalice ese resguardo, tanto en instituciones públicas como privadas.

La aparición de una nueva institución implica consolidar primero la ya existente. El dotar al IFAI y sus equivalentes a nivel estatal, de una autonomía que otorgue facultades para fincar responsabilidades jurídicas, con periodos transexenales y capacidad de fiscalizar a todos los organismos públicos, generará, para los fiscalizados; una pauta más para actuar con rectitud en el desempeño de sus labores, en medida en que se arraiguen los principios éticos, esta situación no representará problema alguno. Para los fiscalizadores implica, de manera egoísta, su oportunidad de pasar a la historia como justicieros, pero dentro de un régimen republicano, implica el honor de resguardar la credibilidad en el sistema y ser guardianes del quehacer administrativo, como depositarios de la confianza institucional del Estado.

Consolidada esta institución, se podrá dar el siguiente paso, definiendo si el IFAI amplía sus capacidades, abarcando la información pública gubernamental, la pública social y ser garante del resguardo a los datos personales, o solamente remitirse a la primera, y generar una nueva institución con la segunda finalidad. Esta discusión es obligatoria dentro de una revisión de la normatividad, a fin de no atentar contra los

derechos fundamentales, pero si contemplar jurídicamente bajo que reglas las entidades privadas pueden abrir sus expedientes y archivos al conocimiento del público. Como antecedente de la actual ley, tenemos que en 1997 fracasó una iniciativa de Ley de comunicación social, presentada por las facciones parlamentarias del PAN, PRD y PT, la cual pretendía regular; una materia tan diversa y compleja como es el derecho a la información, con un solo instrumento jurídico para todas las entidades, niveles y poderes, esta situación puede repetirse al intentar que toda una labor tan monumental sea realizada por una sola institución.

D) *Información y Medios de Comunicación:*

*“La diversificación de los medios, su acotamiento legal, su autonomía relativa respecto de los poderes del Estado, y su mayor compromiso con un periodismo independiente, no garantizan por sí mismos la pluralización del espacio público”<sup>9</sup>.* Se requiere que integren nuevas voces e interlocutores, facilitando la articulación de nuevas formas de gestión a partir de la tematización de la opinión pública, pueden apoyar los discursos con sus editoriales y las estadísticas que ofrecen. Como integrantes de la sociedad civil, tiene una importante capacidad de convocatoria, lo importante es que no antepongan sus intereses grupales, gremiales o de terceros; a los de la sociedad en su conjunto, sólo de esa manera cumplirán su papel a cabalidad. A esto debe agregarse que su papel se potencializa dentro de una sociedad con carencias de todo tipo, incluyendo las culturales.

En la relación medios de comunicación – personajes públicos, la jurisprudencia a nivel internacional ha dejado en claro que los medios cumplen una función de cauce para dar a conocer acontecimientos,

---

<sup>9</sup> .- Escobedo, *Op. Cit.*, p. 87.

discrepancias, conflictos o cualquier otro asunto de interés público. Quedando el emisor o generador de la noticia identificado ante el medio y ante los receptores, se limita a cumplir con sus funciones, haciendo del conocimiento de la opinión pública los términos de una situación en que aquélla se encontraba potencialmente interesada *“la exigencia del control de fundamento de la información proporcionada por sujetos externos provocaría una alteración de la función meramente informativa asumida por el medio, simplemente narrador de las declaraciones acusatorias, para asumir una labor censura o arbitral que no le es propia.”*<sup>10</sup> Cuando las intenciones de censura provienen de integrantes del gobierno, que no alcanzan a identificar plenamente su situación, su vocación democrática queda en entredicho, de ninguna manera se deben apropiarse del espacio público, cuya conquista ha costado tanto a los ciudadanos, eso detendría su avance.

No debe pasarse por alto la necesidad de autocensura intrínseca en el ejercicio informativo a fin de no influir de manera negativa o arriesgada para la paz y la estabilidad social que deben protegerse por todos.

#### E) *Transparencia y Elecciones:*

La sinceridad de las propuestas de un candidato puede quedar en duda si su financiamiento no es claro o se identifica con grupos de interés que no representan a la sociedad plenamente. *“reportar públicamente lo anterior es el método más recurrido para regular el financiamiento a partidos y campañas, y las medidas para mejorar tales informes se convierten continuamente en iniciativas de reforma. La popularidad de la transparencia (es decir, del conjunto de mecanismos mediante los cuales los partidos y los candidatos dan a conocer*

---

<sup>10</sup> .- Villanueva, “La Demanda”. . . p. 20.

*públicamente el monto y manejo de sus recursos así como otra información relevante sobre su estructura y funcionamiento) como reforma siguiere que la importancia de cierta información para asegurar la libre elección es ampliamente reconocida. Muchos funcionarios electorales consideran que la transparencia evita la existencia de regulaciones más restrictivas. Para algunos otros es la mejor herramienta para garantizar la libre elección.”<sup>11</sup>*

La publicidad de las aportaciones privadas puede ahuyentar a donadores potenciales, restringiendo los recursos al financiamiento público, pero, al mismo tiempo que elimina el impacto electoral de las grandes aportaciones, puede depurar el sistema, tanto de financiamiento irregular, como de los arreglos políticos entre grupos que “se la juegan” con más de un candidato y donde los perdedores sean quienes depositan su confianza en los candidatos, no así su dinero; ni están contemplados dentro de los beneficiarios de sus acciones.

La normatividad puede no cumplir sus objetivos y resultar contraproducente al tornar más compleja la corrupción, en este caso, para aportar recursos directa o indirectamente o bien en especie. Esta polémica se presenta desde las precampañas, independientemente de cualquier tipo de manipulación por parte de los partidos políticos, la actuación ciudadana bien informada, puede echar por tierra cualquier acción mal intencionada por parte de partidos políticos o grupos determinados. La fiscalización desde las precampañas y procesos internos, junto con la capacidad para fiscalizar a los partidos políticos pequeños que pierden su registro, son facultades de las cuales debe dotarse al Instituto Federal Electoral lo antes posible. Todas las acciones ya señaladas repercutirán en una mayor transparencia electoral y

---

<sup>11</sup> , *Ibid.*, p. 21.

política, beneficiarán nuestra finanzas públicas, y ayudarán al perfeccionamiento de nuestra democracia electoral y sus instituciones.

*F) Criterios Para el Manejo de la Información:*

La normatividad para asegurar el acceso a la información implica un gran avance en la materia, falta que la implementación incluya los estudios, antecedentes, circunstancias y motivos que fundamenten la toma de decisiones en las acciones realizadas por las autoridades, respetando los casos de excepción señalados, pero estos documentos deben ser accesibles no solamente en el aspecto material, también en el intelectual, a fin de que cualquier ciudadano pueda comprenderlos y a partir de ellos hacer cuestionamientos legítimos, dentro del ejercicio de sus derechos. No basta con estar informado sobre los requisitos que necesita para realizar un procedimiento, también debe contar con los instrumentos necesarios para ejercer su parte en la fiscalización de las acciones gubernamentales.

De este modo la sociedad comprendería el porqué de declaraciones y la toma de decisiones aparentemente contradictorias. Para ello es esencial que se establezcan criterios de uniformidad para recabar la información y medición que conforman los bancos de datos, con ellos se evita el uso faccioso de la información por parte los grupos de interés. El uso de estándares internacionales, adaptado a nuestra idiosincrasia puede ser el parámetro inicial, pero en su elaboración y evaluación debe participar la sociedad civil, trabajando conjuntamente con el gobierno, esto permitiría incluso la reducción de costos. No toda la sociedad está preparada para poder acceder razonada y responsablemente a la información del ejercicio del gasto, o hacer aportaciones al respecto, pero toda sociedad cuenta con instituciones debidamente conformadas (Universidades, ONGs, Cámaras Industriales, etc.) preparadas para actuar concientemente en relación con el tema que se trate, su

responsabilidad al respecto es ineludible, pero deben reclamarlo y ejercerlo de la misma manera que el Grupo Oaxaca. Los criterios para el manejo y resguardo de la información pueden ser enriquecidos por la iniciativa privada, ya que *“las entidades privadas no están impedidas para generar información de interés público –lo que es positivo y conveniente a fin de dotar de mayor cantidad de información al público”*<sup>12</sup>. No en balde el Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria ha señalado de manera precisa los puntos a atender sobre la calidad de la información y la estadística, y la importancia de los estudios independientes relacionados con el tema.

#### G) *Protección de Datos Personales e Intimidación y los Poderes:*

Dentro de la dinámica actual *“no se puede ver la protección de datos como un límite o un obstáculo a la transparencia, es un complemento de la transparencia”*<sup>13</sup> ya establecido por la jurisprudencia a nivel internacional, al sobreponer el interés y beneficio públicos por encima de los individuales. En caso de controversia, la definición de interés público puede corresponder a cualquiera de los actores que participan dentro del mundo de lo público, incluso a un juez, pero su ratificación debe provenir del resto de ellos. La conformación de las instituciones para su protección, ya señaladas como necesarias; precisan de la participación de todos los actores, y la iniciativa de muchos de ellos, pero no a consecuencia del trabajo de uno solo.

Los juicios paralelos negativos pueden ser evitados, contemplando no solamente los procesos administrativos, también los judiciales, y lejos de constituir un linchamiento mediático, con *“la publicidad de los juicios y de los expedientes, al que se le viene a garantizar un Estado de derecho y un debido proceso legal conforme a estándares*

---

<sup>12</sup> .- Villanueva, *“Derecho mexicano. . .”*, p. 43.

<sup>13</sup> .- Davara, *Op. Cit.* p. 39.

*internacionales, es al propio inculpado*<sup>14</sup>. Lógicamente, una sobreactuación mediática no ayuda a la investidura de un juez, ni al proceso en curso, pero la transparencia en las decisiones no se limita a las acciones de gobierno, sino que también se extiende al modo de decidir las resoluciones y veredictos en el Poder Judicial. Lo mismo aplica al Poder Legislativo, a partir de la identificación de sus miembros como integrantes de un poder unificado, independiente de los otros dos y de su militancia política. Cuando ambos consoliden su funcionamiento *“transparentando su sometimiento a la ley, conducta ética, contracción a su función, publicidad en la gestión, independencia de otros poderes, formación técnica y prontitud en las resoluciones”*,<sup>15</sup> o aprobación de las iniciativas, la sociedad podrá fiscalizarlos de manera sencilla y depositar plenamente su confianza en ellos.

## **5.2.-LA PERSPECTIVA DE FUTURO**

El concepto de la transparencia ha aparecido y se ha fortalecido dentro de nuestra cultura enriqueciéndola, especialmente en el mundo de lo público. La cultura se refiere *“al sistema de significados que se dan en las acciones sociales,. . . De igual manera, se plantea que la cultura de un mismo grupo se ha modificado si sus concepciones, normas o valoraciones acerca del proceder han cambiado”*<sup>16</sup>, evidentemente la cultura es un factor de participación en el mundo de lo público, sin suscribirse exclusivamente a lo político. En este caso se refiere a *“un conjunto de actitudes, normas, valores, conocimientos y creencias generalizadas en una sociedad que operan como el marco*

---

<sup>14</sup> .- Rabago, Miguel, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>15</sup> .- Rodríguez Villafaña, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>16</sup> .- Castaños, Fernando y Flores, Julia, “Cultura” en *LEXICO. . .*, P. 114.

*simbólico que otorga sentido al proceso y a los comportamientos políticos. . . funciona como el trasfondo de las relaciones políticas”<sup>17</sup>.*

Apelando a la cultura como el medio que caracteriza a la Sociedad Civil, son justamente sus acciones las que han marcado el camino para el desarrollo de la transparencia, y al gobierno en el cual se han realizado estas innovaciones; le ha correspondido solamente el papel de atender y aceptar la manera en que se han encausado los hechos. Las acciones en pro de la transparencia, incluyendo la iniciativa de ley correspondiente; no han provenido del gobierno, que incluso ha intentado manipulaciones para contravenir las intenciones ciudadanas de fiscalizarlo. El papel de los ciudadanos como factor de cambio, es reconocido por los estudiosos del tema, participantes y colaboradores en el proceso. *“la realización de estudios independientes sobre la transparencia de los presupuestos puede agregar un valor significativo a la discusión presupuestaria, las prácticas presupuestarias y las posibles reformas que distintos países realicen en esta materia”<sup>18</sup>*

El ciudadano es el principal afectado o beneficiado con el ejercicio presupuestal, y las acciones gubernamentales, y aparentemente, el ausente dentro de los mecanismos para asegurar la transparencia, eso se explica a partir de que con la nueva realidad democrática, el ciudadano apenas está cobrando conciencia de su potencial participativo organizado; independiente del corporativismo en el cual se desarrolló durante un importante periodo del siglo pasado. La transformación social involucra al ciudadano, y dentro del proceso de transformación actual, es el ciudadano quien está cobrando conciencia de sus capacidades. Es él, el principal interesado en especificar los procedimientos para declarar como reservada alguna información y la

---

<sup>17</sup> .- Bobbes, Velia Cecilia, “Cultura Política” en *LEXICO. . .*, p. 125.

<sup>18</sup> .- Lavielle, Briseida, Et. Al. *Op. Cit.*, p. 7 – 8.

fijación el término preferente para mantener la restricción. En medio de este proceso, el ciudadano se esta educando como tal, para estar en capacidad de ejercer sus derechos libremente, *“la libertad si educación es siempre un peligro; la educación sin libertad resulta vana”*<sup>19</sup>

Como miembro de la Sociedad Civil, el ciudadano tiene un enorme potencial de participación dentro del control disperso, el más efectivo. Si el ciudadano no utiliza los mecanismo previstos para su acción fiscalizadora se corre el riesgo de inutilizarlos, y en el caso de mecanismo jurídicos como la Ley de Acceso a la Información *“sin supervisión y seguimiento esta condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias en la burocracia típicamente cambian en contra de la implementación de la apertura.”*<sup>20</sup> En el caso mexicano se cuenta con medidas que han sido implementadas, que por su naturaleza caen en los límites de la legalidad, pero no aportan nada significativo a la fiscalización ciudadana. Ejemplo de esto es que la información referente a sueldos y salarios de los funcionarios públicos están señalados en salarios mínimos y no en cantidades precisas si los impuestos a considerarles, es decir, se desconocen los montos reales de sus percepciones. Adicionalmente *“Las dependencias gubernamentales frecuentemente buscan evadir las leyes de transparencia utilizando formas informales de comunicación y de registro de información”*<sup>21</sup>

En casos más drásticos, como el interés de Fox por sorprender al Grupo Oaxaca, la normatividad lejos de facilitar el acceso a la información puede entorpecer el ejercicio de este derecho. O bien, pueden producir un efecto de opacidad tornándose en lo que la Doctora Irma E. Sandoval Ballesteros denomina “Leyes sombra”, que en la

---

<sup>19</sup> .- Kennedy, citado por Gregorio Gallego, **Kennedy**, Colección Grandes personajes, Editorial Labor, España, 1992, p. 157.

<sup>20</sup> .- Ackerman, Op. Cit. p. 30

<sup>21</sup> .- Ibid, p. 32

practica apartan la información del escrutinio público. A este respecto, el reto para los investigadores es analizar cuales son los factores que propician éste fenómeno de transformación a fin de saber como impedirlo, y para los profesionales encargados de la fiscalización el reto es llevarlo a la práctica de manera exitosa, apoyados por la sociedad civil de ser necesario.

Cuando como consecuencia de los mecanismos proactivos los ciudadanos se acercan a los funcionarios, se producen redes que *“constituyen patrones de relaciones complejas y dinámicas particulares creados entre las instituciones estatales y los actores sociales que interactúan en cada ámbito de las políticas públicas, produciendo procesos basados en el consenso y la equidad, según las capacidades y estrategias de los diversos actores que participan en ellas”*<sup>22</sup> con tanta capacidad que incluso pueden reubicar asentamientos humanos, como en el caso del *“Plan de Ordenamiento y Saneamiento Ambiental del tramo urbano del Río Otún”* en Pereira, Colombia<sup>23</sup>.

Como resultados del plan encontramos: a)Disminución significativa de la desconfianza en la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) b)Superación del clientelismo y autoritarismo entre funcionarios y comunidades, c)Conformación de grupos activos y estables de cooperación en las soluciones a los problemas, d)Definición de alternativas para mejorar la calidad de vida, e)Cambios en las relaciones entre instituciones y comunidades, f)Cambios en la conceptualización del plan por el trabajo interdisciplinario, g)Compromiso de las partes, h)Transparencia.

El caso *“permite apreciar claramente la flexibilidad de las entidades estatales para ajustar sus intervenciones (diseño, ejecución,*

---

<sup>22</sup> .- Licha, Isabel, *“LAS REDES DE POLÍTICAS SOCIALES, UN DESAFIO DE LA GERENCIA SOCIAL”*, INDES / BID, Washington, DC, Agosto 2001, p. 5

<sup>23</sup> .- Ejemplo tomado del escrito de Licha Isabel

*criterios, enfoque y metodología de trabajo) a las demandas y expectativas de las comunidades, manteniendo en alto el compromiso institucional y alcanzando importantes logros en su desempeño.*"<sup>24</sup> En este tipo de procesos es donde se da de manera activa y dinámica la relación Justicia, Equidad, Legitimidad, dando a la transparencia y los mecanismos que articula una utilidad más amplia que la fiscalización.

*"El Estado, en cumplimiento de uno de los principios básicos de una república democrática y representativa tiene el deber insoslayable de transparentar los actos de gobierno y asegurar su publicidad. **Ello le permite a la comunidad conocer para poder intervenir y aportar al sistema. También ayuda a ejercer el control sobre los actos de gobierno**".*<sup>25</sup> La concientización del ciudadano como tal, es un proceso en marcha, el cual junto con la novedad del acceso a la información, no acaba de redimensionarse totalmente, pareciera que el acceso a la información implica una situación de enfrentamiento con el gobierno, y no la respuesta necesaria a un reclamo. Los criterios utilizados, han permitido al gobierno, en algunas ocasiones, entorpecer el ejercicio de este derecho al permitir un alto grado de discrecionalidad, manteniendo como información reservada, un millón quinientos mil expedientes, de los cuales; por intervención del IFAI se ha logrado abrir sólo 359 casos<sup>26</sup>.

La discrecionalidad permite negar información sobre pruebas de exámenes antidoping, si el interesado utiliza adjetivos como adicto o marihuano, cuando él considera que esas sean las palabras necesarias para exponer el caso. La información clasificada como reservada incluye la lista de los vehículos utilizados por la Secretaría de Seguridad Pública, su propiedad y gastos por mantenimiento, las listas de

---

<sup>24</sup> .- Licha, Isabel, Op. Cit. p. 6

<sup>25</sup> .- Villafaña, Miguel, Op. Cit., p. 17.

personas en proceso de naturalización o las políticas referentes a la contratación de personal en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la SEP.

Es la sociedad civil la que debe pugnar por la futura discusión y acciones referentes a los que el gobierno y el PAN se negaron a incluir desde los trabajos para el proyecto unificado de ley, en los temas de:

*“1.- Establecer en el artículo 1º. Del proyecto unificado, que la ley es reglamentaria del artículo 6º. Constitucional en relación al último párrafo y en cuanto hace a la vertiente del derecho de acceso a la información pública.*

*2.- derogar todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opongan a las disposiciones de la ley.*

*3.- establecer un procedimiento para la elección de los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a partir de una propuesta del presidente y luego ratificada por el congreso”<sup>27</sup>*

Tratando de estar a la altura de la sociedad civil, el gobierno ha convocado a concursos, realizados publicaciones y eventos en torno a la transparencia, que efectivamente han redundado en un enriquecimiento y base teórica del tema, pero las grandes aportaciones, no le pertenecen. Las publicaciones están al alcance de casi todos, pero son sólo los interesados con las características ya señaladas, de capacidad para participar, quienes no tienen mayor problema para acceder a ellas y comprenderlas. El gobierno ha apoyado, pero no ha sido un factor determinante para el crecimiento de la cultura de la transparencia, en ocasiones se ha mostrado incapaz de resolver cuestionamiento sencillos como los planteados por “Juan Ciudadano”, que supuestamente con la aplicación de la normatividad respectiva, debería poder contestarse fácilmente. De no ser por su necesaria participación en los procesos

---

<sup>26</sup> .- Lizárraga, Daniel, “Lo que el gobierno quiere ocultar”, en *LA REVISTA*, No. 27, 30 de agosto al 5 de septiembre de 2004, p. 16 – 23.

jurídicos, legislativos y administrativos respectivos, en un momento dado, con las aportaciones de la sociedad civil; se podría prescindirse de su participación, pero, indudablemente, también acabará siendo transformando.

Existe una gran cantidad de literatura enriquecedora en el tema, publicada y en páginas electrónicas, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, sin la cual esta investigación no habría sido posible y que, junto con toda la que esta desarrollándose en este mismo momento, continúa enriqueciendo y transformando nuestra cultura de la transparencia. Puede apreciarse un factor común: **El ciudadano no esta ausente, esta inmerso en los diversos grupos de la sociedad civil. Ésta tomando parte activa dentro de los esquemas de control propuestos por Bresser Pereira en obediencia al principio general de preferir el control más genérico, difuso y automático.**

El derecho a la información constituye un elemento de la ciudadanía mediante el cual tanto puede influir dentro de la agenda gubernamental en su beneficio, como defenderse ante las acciones del Estado cuando su comportamiento es el de *“organizaciones” que reclaman control sobre los territorios y la gente*<sup>28</sup>

Para evitar que la normatividad que esta surgiendo en torno a la transparencia se transforme en letra muerta, se le debe proveer de principios reguladores que dirijan las acciones cotidianas del aparato burocrático hasta reconocerle la calidad de derechos efectivos para los ciudadanos obligándole a resguardarlos y respetarlos. De esta manera, es como las leyes cobran vida, pasando de una función original de vigilancia<sup>29</sup> y resguardo a otra mayor como instrumento de cooperación mutua de todos los actores que conviven en el mundo de lo público.

---

<sup>27</sup> .- Escobedo, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> .- Sandoval, *Op. Cit.*, p. 221

<sup>29</sup> .- Ver anexo 5.2 “Sistema Circular de Vigilancia Mutua”

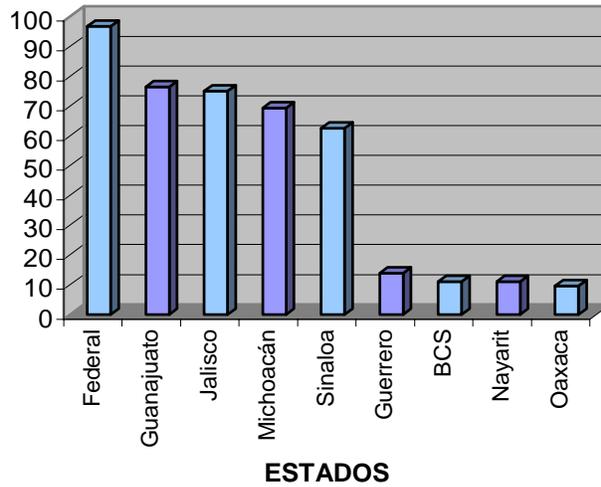
Este trabajo aporta una visión sistemática de la transparencia y enuncia una gama de tópicos con los cuales se relaciona, mismos que cuentan con múltiples potencialidades de desarrollar en futuras investigaciones. Algunos tan poco estudiados como el caso del Poder Invisible o las Leyes de Acceso a la Información. Si agregamos la diversidad existente al interior de los Estados y Municipios de la Federación, los usos y costumbres, su evolución, o el momento histórico en que se encuentran, descubrimos una rica veta de temas dignos de análisis a fin de elaborar propuestas consistentes en beneficio de nuestra realidad nacional.

## A N E X O S

### 4.2.3.- RESULTADOS PROMEDIO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS ESTADOS

	<b>Estado</b>	<b>Ley de Acceso</b>	<b>Vigencia (meses)</b>	<b>Calificación Final</b>
1	Federal	Sí	35	<b>96.7</b>
2	Guanajuato	Sí	21	<b>76.4</b>
3	Jalisco	Sí	36	<b>75</b>
4	Michoacán	Sí	27	<b>69.4</b>
5	Sinaloa	Sí	37	<b>62.5</b>
6	Coahuila	Sí	15	61.1
7	Morelos	Sí	21	61.1
8	Aguascalientes	Sí	28	59.7
9	Chihuahua	No	/	59.7
10	Yucatán	Sí	11	59.7
11	Nuevo León	Sí	27	56.9
12	Distrito Federal	Sí	24	54.2
13	Sonora	No	/	52.8
14	Querétaro	Sí	32	48.6
15	San Luis Potosí	Sí	26	48.6
16	Colima	Sí	26	45.8
17	Durango	Sí	27	43.1
18	Quintana Roo	Sí	11	41.7
19	Veracruz	Sí	4	41.7
20	Tabasco	No	/	40.3
21	Zacatecas	Sí	10	38.9
22	México	Sí	12	25
23	Campeche	No	/	23.6
24	Chiapas	No	/	23.6
25	Baja California	No	/	22.2
26	Tlaxcala	Sí	0	20.8
27	Hidalgo	No	/	19.4
28	Puebla	Sí	9	19.4
29	Tamaulipas	No	/	19.4
30	Guerrero	No	/	<b>13.9</b>
31	BCS	No	/	<b>11.1</b>
32	Nayarit	Sí	0	<b>11.1</b>
33	Oaxaca	No	/	<b>9.7</b>
	<b>Promedio</b>			<b>42.8</b>

### Calificación Final



### 4.3.- CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS (México frente a América Latina, 2002)

Fuente: Guerrero, Gutiérrez, Eduardo, "FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES. DINERO Y DEMOCRACIA" Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 6, Isef, México, 2003

Institución	México	América Latina
Iglesia	53	71
Empresas privadas	30	32
Bancos	28	36
Municipios	25	32
Congreso Nacional	24	23
Gobierno	19	25
Poder Judicial	17	25
Policía	12	33
Partido políticos	12	14

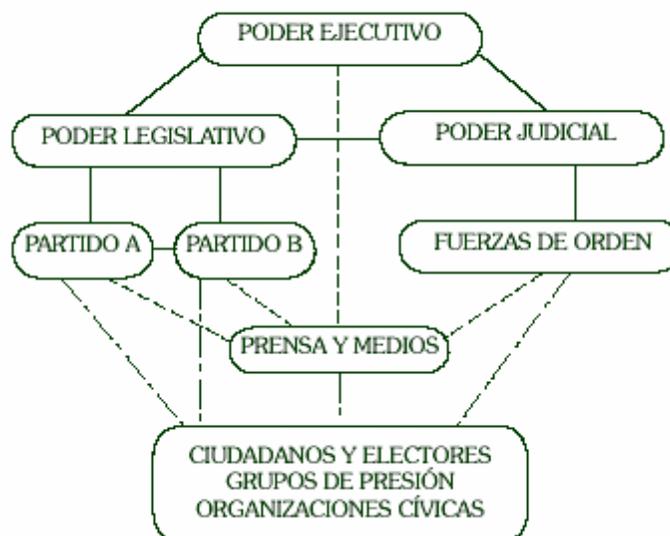
#### 4.7.- Las diez preguntas de Juan Ciudadano:

- ¿Cuál va a ser el gasto total del Gobierno federal por concepto de personal y oficinas afuera del país?
- ¿Cuál va a ser el gasto total del Gobierno federal en subsidios a la alimentación?
- ¿A cuánto ascenderá la inversión directa del Gobierno federal en cada estado de la república?
- ¿Cuánto se va a gastar en las estructuras burocráticas creadas por la nueva administración?
- ¿Cuál será el costo total de las delegaciones del Gobierno federal en los estados?
- ¿Cuánto van a pagar los organismos descentralizados a los municipios por concepto de impuesto predial?
- ¿Cuál es el gasto programado por el Gobierno federal para capacitación y adiestramiento?
- ¿Cuál será el gasto total del Gobierno federal en combate al narcotráfico?
- ¿Cuánto se gasta en la seguridad personal de los funcionarios federales?
- ¿Cuál será el gasto total del Gobierno federal para el año próximo en renta de aviones y gastos de representación?

#### 5.2.- SISTEMA CIRCULAR DE VIGILANCIA MUTUA

Fuente: Crespo, José Antonio, *FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1, ASF, México, 2001

##### SISTEMA CIRCULAR DE VIGILANCIA MUTUA



## **BIBLIOGRAFÍA:**

Ackerman John M. y Sandoval Ballesteros Irma E. "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", Cuadernos de transparencia No. 07, Ifai, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. *POLÍTICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA*, INAP Ediciones, México, 1982

*ANTICORRUPCIÓN EN TRANSITO. UNA CONTRIBUCIÓN AL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS* Banco Mundial, Washington D.C., 2000

Álvarez Flores, Victor Manuel, *LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL EXTERNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS*, 3er. Lugar, Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Asf, México, 2002

Asatashvili Aleksí *PANORAMA ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS DE EDAD: LA SITUACIÓN DE MÉXICO FRENTE A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES*, Comisión nacional de derechos humanos, 2003

Baca Olamendi, Laura, *LÉXICO DE LA POLÍTICA*, Fce, México, 2000

Ballesteros de León, Gerardo, *EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO COMO DELITO DE SOSPECHA O COMO DELITO DE RESULTADO EN EL CONTEXTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR*, 2º. Lugar, Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Asf, México, 2003

Bobbio, Matteucci y Pasquino *DICCIONARIO DE POLÍTICA*, Siglo XXI Editores, México, 2000

Bobbio, Norberto, *EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA*, Fce, México, 3ª. Ed. 2003

Bobbio, Norbert, *ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD*, Fce, México, 1997

Borja, Jordi y Castells, Manuel, *LOCAL Y GLOBAL, LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES EN LA ERA DE INFORMACIÓN*, Taurus, México, 1998

Benedict, Ruth, *EL CRISANTEMO Y LA ESPADA*, Alianza Editorial, Madrid, 2003

Bresser Pereira, Luis Carlos, *"REFORMA DEL ESTADO PARA LA CIUDADANÍA"* CLAD, Venezuela, 1998

Cisneros, Isidro, H. *EL PRI Y LAS NUEVAS ALTERNATIVAS POLÍTICO-ECONÓMICAS EMERGENTES*, en Debate Internacional Transición y Democracia", México, IEESA, CEA, 2003,

Cortés Cortés, Federico, *REINVENTAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MECANISMO DE CONSOLIDACIÓN ESTATAL Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN*, 1er. Lugar, Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Asf, México, 2002

Crespo, José Antonio, *FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1, ASF, México, 2001

Cunill Grau, Nuria, Bresser Pereira, Luis Carlos, *LO PÚBLICO NO ESTATAL EN LA REFORMA DEL ESTADO*, Paidós, Venezuela, 1998

Davara, Isabel, *"¿Cuánto valen mis datos personales? El precio de la vida privada"* Mesa tres, Segunda Semana Nacional de Transparencia, organizada por el IFAI, 28 de junio de 2003

Del Castillo, Arturo, *MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN: UN INDICADOR DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS*, Cultura de la rendición de cuentas No. 5, Asf, México, 2003

Elías Calles, Plutarco, *"EL INICIO DE UNA NUEVA ETAPA INSTITUCIONAL"*, Cuarto Informe de Gobierno, México, PRI, 1987,

*Escenarios de gobernabilidad en México, 2001 – 2003*, México, GEA, Agosto 2003

Escobedo, Juan Francisco, *MOVILIZACIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: EL CASO DEL GRUPO OAXACA Y LA LEY FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*, P.E.: juridicas.unam.mx. 18-04-2005

*Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000.* © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Flores Marín Aline Eloísa *"Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano"* ASF, México, 2001

Gallego, Gregorio, KENNEDY, Colección Grandes personajes, Editorial Labor, España, 1992

Guerrero Amparan, Juan Pablo, Madrid Sánchez de la Vega, *CONSIDERACIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO*, CIDE, 2003

Guerrero Amparán, Juan Pablo, Et. A. *TRANSPARENCIA LIMITADA: DIEZ PREGUNTAS CIUDADANAS SIN RESOLVER, UN ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO FEDERAL 2001*, CIDE y Transparencia Mexicana, 2001

Guerrero, Gutiérrez, Eduardo, *"FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES. DINERO Y DEMOCRACIA"* Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 6, Isef, México, 2003

Guerrero Gutiérrez Eduardo, *"LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO EN LA TRANSICIÓN DEOCRÁTICA: RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO"*, ASF, México, 2001

*GUÍA PRACTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN*, ICAC (Comisión Independiente AntiCorrupción de Nueva Gales del Sur, Australia), 1997.

González Compeán, miguel, *JURISDICCIÓN Y DEMOCRACIA. LOS NUEVOS RUMBOS DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO*, Cal y Arena, México, 2000

Gorbachev, Mijaíl, *PERESTROÍKA*, Dianan, México, 1987

Gutiérrez Saenz, Raul, *INTRODUCCIÓN A LA ÉTICA*, Esfinge, México, 1995

*Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción*, Transparency International, Transparencia Brasil Editora UNICAMP, 2001

Hintze, Jorge, *GESTION PRESUPUESTARIA DE ESTRUCTURAS; UN INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS*, CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

Hobbes, Thomas, *EL LEVIATÁN*, Editorial Bruguera, Madrid, España, 1984

Lavielle, Briseida, Et. Al. *INDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL*, Fundación Ford – México, 2003

Lerda, Juan Carlos, *LA TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS, EL ÁMBITO FISCAL Y EL ÁMBITO CUASIFISCAL* III Congreso Internacional del CLAD, 14 al 17 de Octubre de 1998

Licha, Isabel, *“LAS REDES DE POLÍTICAS SOCIALES, UN DESAFIO DE LA GERENCIA SOCIAL”*, INDES / BID, Washington, DC, Agosto 2001

López Presa, José Octavio, *LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLÍTICA SOCIAL* Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1, ASF, México, 2001

Madureira César, *La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública* CLAD Reforma y Democracia. No. 23. (Jun. 2002). Caracas.

Majone, Giandomenico, *EVIDENCIA, ARGUMENTACIÓN Y PERSUASIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS*, fce, México, 2000

Mayer Serra, Carlos Elisondo, *IMPUESTOS, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA*, Serie, Cultura de la Rendición de Cuentas asf, México, 2001

Merino Gustavo *FEDERALISMO FISCAL: DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS. SECODAM, 2001*

McGrath, Patrick, *GROTESCO*, Fin de Siglo, Conaculta, México, 1990

Medina, Luis, *DEL CARDENISMO AL AVILACAMACHISMO*, “Historia de la Revolución Mexicana, No. 18, México, Colmex, 1987,

Montesquieu EL ESPÍRITU DE LAS LEYES, Porrúa, México, 1997

Moreno Espinosa, Roberto "Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el Gobierno y la Administración Pública Federal en LEYES Y REGLAMENTOS PARA EL CAMBIO DEMOCRÁTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Orden Jurídico Nacional, Segob, México, 2004

Moto Salazar, Efrain, *ELEMENTOS DE DERECHO*, Porrúa, México, 1987

*MUNICIPIOS TRANSPARENTES, 14 ACCIONES BÁSICAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS*, Secodam-ICMA, México, 2003

Nozick Robert "ANARQUÍA, ESTADO Y UTOPIA", fce, México.

*NUEVO TESTAMENTO*, Los Gedeones Internacionales

Núñez Velasco, Manuel, NUEVA LEY DE PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EVOLUCIONAR LA FISCALIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS, 3er. Lugar, Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Asf, México, 2003

Olvera García, Julio Cesar, Et. Al. *LOS CIUDADANOS DE CARA AL SIGLO XXI*, UAEM, México, 2005.

Palma, Samuel, *PRI, "Democratizarse Para Democratizar"* en *El Financiero*, México, 25 de Mayo de 1999.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, Propuesta para una reforma inaplazable*" El Colegio Mexiquense – UNAM, México, 2004

Pulido Suárez, Leticia, Y Rosales Jiménez Oscar, ¿RENDIR CUENTAS O SER FISCALIZADO? BÚSQUEDA DE OPCIONES PARA UN GOBIERNO RESPONSABLE, 2º. Lugar, Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Asf, México, 2002

*REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO*, UPCP, SHCP, México, 1998

Reyes Heróles, Federico, *ENTRE LAS BESTIAS Y LOS DIOS, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES Y DE LOS VALORES POLÍTICOS*, Océano, México, 2004

Richardson, Ruth, *RESPONSABILIZACION POLÍTICA Y GERENCIA PARA EL DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO: EXAMINANDO VINCULOS Y LECCIONES*, CLAD Reforma y Democracia. No. 23. (Jun. 2002). Caracas.

Rodríguez Palacio, Mario Alfonso, *MÉXICO EN LA HISTORIA*, Trillas, México, 2ª. Edición, 1985

Rocha Santos, Cinthya, y Samperio Martínez, Liliana *ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MARCO JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL*, 1er. Lugar, Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Asf, México, 2003

Ryan, Myke, Et. al. *FUERZAS ESPECIALES DEL MUNDO*, Libsa, Madrid España, 2003

Schettino, Macario, *PARA RECONSTRUIR MÉXICO*, México, Océano, 1995

Serna Alcántara Gabriel, *EL CONTRATO MORAL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO*, ASF, México, 2001

Speer, Albert, *MEMORIAS*, El acantilado, Barcelona, 2001.

Thibaut, Edwige, *"LA ORDEN SS, ÉTICA E IDEOLOGÍA"*, América libre

Ugalde, Luis Carlos, *LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES* Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4, México, Auditoria Superior de la Federación, 2002

Verdesoto Custode, Luis, *ESTIMULOS AL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA*, Cide, 2001

Varela Barrios, Edgar, *"LA MERCANTILIZACIÓN DE LO PÚBLICO 1"* VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002,

Villanueva, Villanueva, Ernesto, *DERECHO MEXICANO DE LA INFORMACIÓN*, Oxford, Colección estudios Jurídicos, México, 2000

Walter Steiss, Alan, *"El Aspecto Político de la Elaboración del Presupuesto"* en *ADMINISTRACIÓN Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS*, Edit, Diana, México, 1978

## **LEGISLACIÓN:**

*Agenda de la Administración Pública Federal*, 2005, ISEF, México, 2005

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México, 2005

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, en *Agenda de la Administración Pública Federal*, Isef, México, 2005

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en *Agenda de la Administración Pública Federal*, Isef, México, 2005

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en *Agenda de la Administración Pública Federal*, 2005, ISEF, México, 2005

*LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL*, en D. O. F., 11 de Junio de 2002

*LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL*, en *Agenda de la Administración Pública Federal*, Isef, México, 2005

*Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en *TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES, Marco Normativo*, ifai, México, 2003

*Guía para la Revisión de Control enfocadas a la evaluación y seguimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Marzo de 2004

*TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES, Marco Normativo*, ifai, México, 2003

## **HEMEROGRAFÍA:**

Arellano, Silvia, "Prepara GDF otro golpe a la apertura informativa" en *LA CRÓNICA DE HOY*, 15 de julio de 2003

Carbonell, Miguel, "*Cerrazón en el sistema judicial*", en *Enfoque*, 9 de noviembre de 2003

Casillas, Carlos, "*Perspectivas de un Gobierno Dividido en México*" en *NUEVA*, No. 4, vol. 2, julio – agosto de 1998

Dehesa, Germán, "¡Muchas gracias señor presidente!" en la columna "Gaceta del Ángel", en *REFORMA*, 5 de Noviembre de 2001.

"*México contra la corrupción*" en PARA LEER SOBRE TRANSPARENCIA, No. 7 Mayo - Junio 2002.

Cuenca, Alberto, "Asamblea del DF prepara "candados" a transparencia" en *EL UNIVERSAL*, 01 de febrero de 2005

Dasmond, Larry, "Repensar a la Sociedad Civil" en *METAPOLITICA*, México Vol. 1, No. 2, 1997

Dávalos H., Héctor, "*Temen trampas y maniobras contra la apertura informativa*" en *EL IMPRESOR*, México, febrero de 2002. (Tomado de Novedades de México)

Delgado, Alvaro "Presidencia" en *Proceso* 1488, 8 de mayo de 2005

Diario Oficial de la Federación, México, 28 de febrero de 2001

Diario Oficial de la Federación, 11 de Junio de 2002

"Falseó datos el presidente del Consejo de la Ley de Transparencia del DF", en *LA CRÓNICA DE HOY*, 24 de mayo de 2004

"Falla transparencia en el DF: académicos" en *EL UNIVERSAL*, 11 de abril de 2005

Fernández Santillán, José, en "*Sociedad Civil y Derechos Humanos*" en LETRAS LIBRES, Febrero 2001, año III, No. 26

Ferrarezi, Elizabet, "*El Nuevo Marco Legal del Tercer Sector en Brasil*", CLAD, "*Reforma y Democracia*" No. 20, Junio 2001

"Gato por liebre, iniciativa de acceso a la información" en ZOCALO, No. 22, Año II, Diciembre 2001.

Granado Chapa, Miguel Angel, "*Información lícita y vida (no tan) privada*", en PROCESO, 1489, 15 de mayo de 2005

Guerrero, O. Omar, "*Políticas Públicas: ¿Una resurrección de la Ciencia de la Policía?*" en *Revista Teoría y Praxis*, Monterrey, N.L. números 11, 12 y 13, Marzo, 1990

Junco de la Vega, Alejandro, "*El Derecho a la Información*" en LETRAS LIBRES, Febrero 2001, año III, No. 26

Lizárraga, Daniel, "Lo que el gobierno quiere ocultar", en LA REVISTA, No. 27, 30 de agosto al 5 de septiembre de 2004

Llanos Raúl, "Nueva confrontación en la ALDF; la ley de transparencia, el pretexto" en LA JORNADA, 14 de Abril de 2005

"La opacidad en América Latina", en PARA LEER SOBRE TRANSPARENCIA, No. 2, Julio – Agosto de 2001, Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secodam, México.

"Los Programas de Integridad" en Para leer sobre TRANSPARENCIA NO. 5 Enero - Febrero 2002, Unidad de Vinculación para la Transparencia SECODAM

March, James G., y Olsen, Johan P. *DEMOCRACI GOVERNANCE*, New York, The Free Press, 1995

Magaloni, Ana Laura, "Un sistema poco transparente" en ENFOQUE, 9 de Noviembre de 2003

Martínez, Marco Antonio "Transparencia Judicial, el poder opaco" en Enfoque, 9 de noviembre de 2003

Pardinas, Juan E., "*Transparencia, la oscuridad presupuestal*" en ENFOQUE, 14 de diciembre de 2003

Rabago, Miguel, *"Inversionistas no confían en México"*, en *Enfoque*, 9 de noviembre de 2003

Robles, Manuel y Vergara, Rosalía *"Prensa: reformas contrapuestas"* en *PROCESO*, 1489, 15 de Mayo de 2005

Rodríguez Villafañe, Miguel J. *"Justicia en la Información"* en *ENFOQUE*, 9 de Noviembre de 2003

Sandoval Ballesteros, Irma E. *"Hacia un enfoque "estratégico-relacional" del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo"* en *Perfiles Latinoamericanos* 25, diciembre de 2004, México.

Turner, Frederick C. y Corbachos, Alejandro L. *"Las Nuevas Funciones del Estado"* en *Revista Internacional de Ciencias sociales*, No. 163, Marzo de 2000

Vergara, Rosalía, *"Libertad acotada"* en *PROCESO*, 1488, 8 de mayo de 2005.

Villanueva, Ernesto, *"La Demanda"* en *PROCESO*, 1489, 15 de mayo de 2005

## **PUBLICACIONES Y SITIOS WEB:**

LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO, Metodología para el índice de transparencia 2004, aregional.com

*PARA LEER SOBRE TRANSPARENCIA*, Vario Números, vimestral, Secodam, México, precisa.gob.mx

*"Poder legislativo y servicios de inteligencia en la Guatemala de la Post-Guerra"* www.fas.org.

www.conago.org.mx

www.funcionpublica.gob.mx.