



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LA LÓGICA DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL”

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

LUIS ALBERTO GALVÁN CONTRERAS

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. JESÚS MÉNDEZ REYES

CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL 2007



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.

DEDICATORIAS:

A Dios por darme fuerza para salir adelante.

A mi abuelo Federico Galván, por creer en mí y porque siempre ha sido un ejemplo a seguir.

A mis papás, Silvia y Rafael por todos los sacrificios que han hecho para que salga adelante y porque son mi motivación para superarme día con día.

A mi hermano Rafael, por sus consejos y por ser el mejor hermano.

Al Mtro. Jesús Méndez por su paciencia, por su apoyo incondicional y por su gran calidad de ser humano.

A los profesores; Mtra. Rina Aguilera, Mtro. Miguel Ángel Márquez, Dr. Rafael Martínez y Dr. Ricardo Uvalle por sus valiosas aportaciones y comentarios.

A mi abuela Abigail y a mi tío Roberto por todo su apoyo.

A Josefina por su confianza y por que sin ella nada de esto hubiera sido posible.

A mis amigos y compañeros en especial a: Eduardo, Elizabeth, Perla, Juan Carlos, Kisber, Karina, Edgar, Korina, Gustavo, Thania, Esteve, Inrich, Karla, Perla Jazmín, Romeo, Miguel, Jorge Alberto, Martha y a mi primo Fernando López.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
1.1 El Estado, el gobierno y la administración pública	12
1.2 El nuevo perfil de la administración pública en México	16
CAPÍTULO 2. TRANSPARENCIA: EL QUEHACER PÚBLICO A LA VISTA DE TODOS	
2.1 El concepto de transparencia	23
2.2 De la reserva a la transparencia	30
2.3 El origen institucional y jurídico de la transparencia	37
2.4 Antecedentes de la transparencia en México	46
2.5 Razón de ser de la transparencia	51
2.5.1 Transparencia, sociedad y democracia	52
2.5.2 Transparencia y rendición de cuentas	55
2.5.3 Transparencia y las organizaciones públicas	57
2.5.4 Transparencia y finanzas públicas	59
2.5.5 Transparencia y Economía	60
2.5.6 Síntesis	62
CAPÍTULO 3. OPACIDAD Y CORRUPCIÓN	
3.1 Efectos de la falta de transparencia: La corrupción	65
3.2 Indicadores de transparencia y corrupción	70
3.2.1 Indicadores internacionales	72
3.2.2 Indicadores nacionales	80
3.3 Ética y transparencia	86
3.4 Códigos de ética	91

CAPÍTULO 4. TIEMPO DE HACER PÚBLICO AL PODER PÚBLICO; ACCESO A LA INFORMACIÓN

4.1 El derecho a la información pública gubernamental	97
4.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	104
4.2.1 Leyes de transparencia y acceso a la información pública en las entidades federativas	111
4.3 El principio de publicidad	114
4.4 Los límites de la transparencia y el acceso a la información	117
4.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)	123
4.5.1 Estructura del IFAI	130
4.5.2 El Sistema de Solicitudes de Información (SISI)	135

CAPÍTULO 5. RENDICIÓN DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY)

5.1 La rendición de cuentas; El poder con frenos y contrapesos	138
5.1.1 Los tres pilares de la rendición de cuentas	146
5.2 Los diferentes tipos de rendición de cuentas	150
5.2.1 Rendición de cuentas horizontal	150
5.2.2 Rendición de cuentas vertical	153
5.3 La fiscalización	155
5.3.1 Control externo y fiscalización superior	159

CAPÍTULO 6. LOS RETOS DE LA TRANSPARENCIA

6.1 Transparencia y partidos políticos	164
6.2 Los archivos públicos	173
6.3 Protección de datos personales	178
6.4 Propuestas	182

CONCLUSIONES **186**

FUENTES **191**

ANEXOS **206**

INTRODUCCIÓN:

“Un gobierno popular sin información popular, o los medios de adquirirla, no es sino el prólogo de una farsa o una tragedia, o tal vez, de ambas a la vez. El conocimiento gobernará por siempre a la ignorancia. Y las personas que quieran ser sus propios gobernantes deben armarse con el poder que da el conocimiento”.

James Madison

Hoy en día es común escuchar o leer conceptos como transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas (accountability en su acepción en inglés) y de fiscalización. El reciente uso en nuestro país de esta terminología ha alcanzado a la vida gubernamental, la literatura política, los medios de comunicación y poco a poco se ha convertido en una práctica al interior de la administración pública. Este léxico ha salido de los espacios académicos y los ciudadanos los hemos ido adoptando y convertido en herramientas indispensables para observar, entender y evaluar lo que sucede al interior de los diferentes niveles de gobierno.

Rendir cuentas, transparentar, someter al escrutinio público las acciones y el quehacer de los gobiernos es un rasgo característico de los gobiernos democráticos. Esta realidad constituye la nueva forma de organizar y percibir a la administración pública, y es para los ciudadanos **una nueva lógica** para concebir, evaluar, estudiar y ver al Estado.

En los años recientes el Estado mexicano y la sociedad misma se han hallado inmersos en una serie de profundos cambios. En el plano económico pasamos de un modelo fundamentalmente cerrado, en el cuál el Estado tenía un papel predominante, a un modelo de economía abierta, durante las décadas de los años ochentas y noventas, orientado a la exportación, la rentabilidad inmediata y la revolución tecnológica. El Estado está buscando insertarse en su nuevo papel; la globalización ha influido en este cambio pues obliga a la sociedad y a los gobiernos a buscar mejores métodos para afrontar la dinámica mundial.

En materia política, México transita con relativo éxito, de un régimen basado en un partido de Estado, a un régimen democrático con un sistema de partidos altamente competido y abierto, con una institución electoral independiente que poco a poco fortalece la alternancia y la conducción política del país ofreciendo a las jóvenes generaciones posibilidades reales de modelar el futuro del país que desean.

El objetivo general del presente trabajo consiste en entender y analizar la importancia que tiene la transparencia en nuestro país como una herramienta al servicio de la ciudadanía. Explicar por qué la **lógica de la transparencia gubernamental** es un espacio ganado por la sociedad y no debe perderse en la maraña burocrática de los actores públicos. La hipótesis que guía los siguientes capítulos pretende responder si la transparencia puede convertirse en un valor cívico que haga a los ciudadanos partícipes activos de la democracia.

Si fuere así, ¿quién se encarga(ría) de aplicar esos valores, quién los defiende, quién los sustenta? ¿La transparencia es un fin en sí misma o es un medio para que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio para evaluar, castigar y transformar interés público? En regímenes democráticos no consolidados ¿Qué beneficios obtienen los ciudadanos con la transparencia?

Esta tesis se mueve en el ámbito discursivo y parte de lo particular a lo general como método de análisis en un primer momento. Los objetivos específicos intentarán sentar las bases de lo que es transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y los beneficios de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Así como la necesidad de transparentar al gobierno en todos los órdenes.

Estos procesos suponen una nueva relación de convivencia entre el Estado, la sociedad y sugieren que la transparencia —proveniente de una indiscutible razón

democrática— sea una herramienta que propicie la participación y la corresponsabilidad social, genere confianza y cierre espacios a las prácticas contrarias al interés público, como por ejemplo la corrupción.

La transparencia, al parecer, se presenta como un remedio a la reserva, el hermetismo, el secreto y la irresponsabilidad de la administración pública. En el caso de México abre las puertas a los ciudadanos, para que los gobiernos sean observados, analizados y sometidos al escrutinio público. Es decir, superar los llamados “*arcana imperii*”, de los países autoritarios y de poca tradición democrática. Además, contando México con una ley federal a paritr del año 2002 ¿Cuánto hemos avanzado en estos años?

De cara a esta nueva “**lógica de la transparencia gubernamental**”, el presente trabajo lo dividí en los siguientes capítulos:

En el capítulo 1 “Perspectiva actual de la administración pública en México”, estudio al Estado, al gobierno y a la administración pública, haciendo énfasis en la nueva forma de concebir a la administración pública.

Hago hincapié en los nuevos retos que debe afrontar frente a una sociedad diferente, participativa, exigente y preocupada por el quehacer gubernamental. Ello implica un gran reto, y una nueva forma de organizar y desenvolver a la administración pública de cara a la sociedad.

El capítulo 2; “Transparencia: El quehacer público a la vista de todos”, en él, abordo el tema de la transparencia, primero como concepto y posteriormente un análisis de su origen y sus antecedentes desde los antiguos “*arcana imperii*” (o secretos del imperio), hasta los antecedentes institucionales y jurídicos, mismos que van del Acta de Libertad de Prensa publicada en Suecia en 1766, hasta la Ley Federal de Acceso a la Información Pública publicada en México en el año 2002.

También explico los beneficios de la transparencia en diferentes materias de estudio como en el ámbito financiero, económico, en el sistema democrático, entre otros.

El capítulo 3 llamado “Opacidad y corrupción”, se refiere al fenómeno de la corrupción y su estrecha relación con la transparencia denotando la relación causal que existe: a mayor transparencia, menor corrupción y viceversa. Hay que tener presente que, una de las formas de combatir el fenómeno de la corrupción es mediante prácticas administrativas transparentes y el fomento a los valores éticos.

Además presento y explico los diferentes indicadores a nivel mundial y nacional encargados de medir a la transparencia, la percepción de la corrupción, el grado de cumplimiento de las leyes de acceso a la información y la opacidad dentro de los gobiernos. Medir la transparencia no es un asunto banal, ya que, para la sociedad es indispensable contar con indicadores, puesto que se fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas, sirven como referencias verificables, ayudan tanto al gobierno como a la ciudadanía a establecer las prioridades y permiten medir los efectos de las medidas tomadas para combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

En el capítulo 4; “Tiempo de hacer público al poder público; Acceso a la información”, explico el acceso a la información como garante, como sustento jurídico de la transparencia y la rendición de cuentas. El acceso a la información, se constituye como un derecho pero también como una obligación. Una sociedad mejor informada es una sociedad mejor preparada para afrontar los retos que su propia nación le demanda; es también un modo que permite saber hacia dónde dirigir sus esfuerzos personales en la búsqueda de un mejor desarrollo personal y que, pueda repercutir en el ámbito de lo colectivo.

El acceso a la información parte del principio de la “publicidad” el cuál determina que toda información gubernamental es pública. Bajo este principio rector, se erige la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cuál es analizada a lo largo de este capítulo. También son abordados los límites de la transparencia y el acceso a la información. En nuestro país, la ley de transparencia y acceso a la información reconoce dos tipos de restricciones, la información “**reservada**” y la “**confidencial**”.

De igual manera, analizo el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cuál surge, para hacer cumplir la LFTAIPG en el poder Ejecutivo Federal y con funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes de información y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. También se estudia la estructura orgánica del Instituto y sus funciones, y por último se hace hincapié en el Sistema de Solicitudes de Información SISI.

El capítulo 5 se refiere a la “Rendición de cuentas (accountability)”, comúnmente la transparencia y la rendición de cuentas tienden a confundirse, la transparencia en la gestión pública, no es sinónimo de rendición de cuentas, son elementos complementarios, pero inexplicables el uno sin el otro.

Es por ello, que, en este apartado estudio los tres elementos o pilares que conforman la rendición de cuentas (información, justificación y castigo) y las dos dimensiones propuestas por Guillermo O’Donnell: la vertical y la horizontal.

En este capítulo, abordo el tema de la fiscalización, la cuál parte de la rendición de cuentas, y consiste en fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos, y promover prácticas administrativas honestas y transparentes en todas las dependencias y entidades de la administración pública.

En el **capítulo 6**, “Los retos de la transparencia”, realizo un análisis sobre los pendientes en materia de transparencia en México y estudio diferentes casos, como la necesidad de transparentar a los partidos políticos, no sólo en el aspecto financiero, (que sin duda alguna es el tema más importante), sino también en la forma en que eligen a sus candidatos y la forma en que llevan a cabo sus operaciones cotidianas.

En los últimos meses se dio a conocer una propuesta por parte del Ejecutivo Federal para que la transparencia sea un elemento común en los partidos y esperamos que pronto se concrete la propuesta, por el bien de los ciudadanos y del sistema político.

También en este capítulo se aborda el problema de los archivos públicos. En las entidades y organismos que conforman a la administración pública federal, no hay una cultura archivística, ¿qué quiere decir esto?, que no existen archivos públicos, no hay que confundir estos documentos con los archivos históricos del país, lo que hace falta y el gran pendiente radica en la inexistencia de archivos que registren la vida cotidiana de las organizaciones públicas, esta carencia se ha convertido en una limitante del derecho de acceso a la información y una preocupación constante para el IFAI.

Abordo también el tema de la protección de los datos personales, la LFTAIPG en sus artículos 20 al 26 asegura la protección y el resguardo de los datos personales, sin embargo su regulación se hace de una manera muy superficial. Si la información personal cae en malas manos esto puede significar un grave riesgo para la integridad y seguridad de las personas, ya que pueden ser víctimas de actos ilícitos como secuestros, chantajes, robos, entre otros. Es por ello que especialistas en la materia han propuesto la creación de una ley específica que regule la protección de los datos personales y que sea complementaria de la LFTAIPG.

Al final del último capítulo de la tesis, “Los retos de la transparencia”, el análisis del tema intenta girar de lo general a los casos en particular, como un verdadero reto de lo que se ha hecho y se ha dejado de hacer. En él se proponen una serie de recomendaciones y propuestas, que ante la falta de casos bien documentados o porque mi experiencia profesional aun no me ha insertado en la administración pública de todos los días puede guiar una investigación de más largo alcance o como un proyecto con datos duros para el proyecto de posgrado.

La información que genera la administración pública debe estar a la disposición y bajo el escrutinio público de la sociedad para que no sea considerada como un monopolio del Estado, es decir, la información que generan las dependencias de gobierno, es información que le pertenece al público en general y no a los funcionarios públicos o a un grupo en especial.

Hay que tener presente que la transparencia no sólo es un tema que concierne a los gobiernos, también se ha convertido en materia de estudio para ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, universidades, e inclusive empresas, y es un fenómeno que se presenta a nivel mundial. Por ejemplo Transparencia Internacional (TI), es una organización no gubernamental, que surge en 1993, dedicada a observar de cerca el fenómeno y el combate a la corrupción. Con la presencia de Transparencia Internacional y su lucha contra la corrupción, muchas naciones empezaron a medir y determinar el grado de transparencia u opacidad de sus operaciones. Transparencia Internacional, creó dos índices para medir los efectos de la falta de transparencia al interior de los gobiernos y estos indicadores son: el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) y el Índice de Fuentes de Soborno (IFS).

En el caso mexicano, estas prácticas se han ido convirtiendo en caminos institucionales y jurídicos tendientes a consolidar el incipiente sistema democrático y a legitimar política y socialmente el poder público. Por ejemplo en el año 2002 es aprobada por la Cámara de Diputados, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), una iniciativa que fue promovida desde la sociedad civil, por una organización no gubernamental conocida como el “Grupo Oaxaca”, que estuvo conformado por académicos, ciudadanos y medios de comunicación. Con la LFTAIPG, se continúa la transición del orden público “opaco” sustentado en la secrecía y la complicidad, hacia un orden político democrático, abierto y cercano a la sociedad donde la transparencia y la rendición de cuentas son una obligación en el ejercicio de la gestión pública.

En el año 2003 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), órgano encargado de hacer cumplir la LFTAIPG en el poder Ejecutivo Federal y con funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes de información y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales.

De igual manera hay que enfocarnos en el papel que juega la sociedad, ante esta nueva **“lógica de la transparencia gubernamental”**. En los albores del siglo veintiuno, el gobierno tienen ante sí, una nueva sociedad que exige mejores condiciones de vida, servicios públicos de calidad, servidores públicos calificados, instituciones públicas eficientes y capaces de responder a las demandas y anhelos de la que emanan de la propia ciudadanía y sobre todo una gestión pública transparente y abierta en su accionar cotidiano.

Nuestra sociedad en tránsito a la democracia, ya no apoya, ni quiere gobiernos autoritarios y corruptos, basados en la opacidad de su accionar cotidiano, sino que busca las condiciones necesarias para el fortalecimiento de la vida democrática, en donde el acceso a la información, el servicio civil de carrera, la transparencia, la calidad total entre otros, sean rasgos característicos y el común denominador del

gobierno y la administración pública. Ante esta nueva perspectiva de vida moderna el Estado y la sociedad deben interrelacionarse, buscando que prevalezca el interés general sobre el interés individual.

Una sociedad moderna, participativa y crítica como lo es la sociedad contemporánea, no solo es más diversa, sino también es más compleja en relaciones y actividades. Esta sociedad esta integrada de manera plural y en ella interactúan grupos de presión (partidos políticos, empresas, cámaras de comercio, etc.), instituciones, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etc. Lo cuál implica que su conducción debe efectuarse de manera eficiente y eficaz y por lo tanto la acción de gobierno debe ser oportuna y fructífera.

Es decir hoy en día, la administración pública tiene ante sí un gran reto, puesto que ante las exigencias que le demanda la misma sociedad debe ser plural, competente y equitativa, tiene que ser más abierta y comunicativa, más deliberativa y democrática, más cercana a los ciudadanos y a sus organizaciones; más accesible y transparente y responsable a las demandas que surgen de la pluralidad democrática. Y del mismo modo se debe constituir una nueva relación de convivencia entre el Estado y los ciudadanos.

Así pues no me queda más que hacer el análisis y las reflexiones que sean necesarias.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.”

Benito Juárez

1.1 El Estado, el gobierno y la administración pública

Para los especialistas en la materia, el surgimiento del Estado se encuentra estrechamente vinculado con el origen de la sociedad humana, en este sentido Hermann Heller señala lo siguiente: *“Es posible afirmar con certeza, que la historia del Estado es la historia del hombre, la historia del animal que Aristóteles calificó como político.”*¹

El Estado no siempre existió, la primera noción que tenemos acerca del Estado, surge desde el momento mismo en que nos percatamos de que formamos parte de una comunidad organizada. El surgimiento del Estado es un tema que ha estado en debate durante mucho tiempo, puesto que existen diversas teorías y doctrinas al respecto que van desde las teológicas, las históricas y las que tienen que ver con el pacto social.

Para Oskar Fischbach; *“El Estado es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana; de todas las formas que ésta trae consigo y cuya ordenación realiza el Derecho, el Estado es la más excelsa e importante. No significa esto que el Estado en su forma actual, como una unidad colectiva, dotada de capacidad para la autoorganización y la autodeterminación, represente la*

¹ NAVA, 2001, 17

*última etapa de dicho desarrollo, pero en la actualidad no es posible imaginar ni remotamente a dónde conduciría esta evolución.”*²

La palabra Estado proviene del griego “statos”, lo cuál quiere decir, “lo que se mantiene o lo que se conserva”, Posteriormente en el siglo XVI, con Nicolas Maquiavelo se acuña el vocablo “Stato” (en latín, status, que se refiere a un estado de convivencia en un determinado momento), pero este término se asoció inicialmente al nombre de ciertas ciudades, por ejemplo el “Estado de Florencia”. No fue hasta el siglo XVIII cuando la expresión se consolidó y se usó para designar, la vida integral del Estado.

George Jellineck señala que; *“El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que él crea, define y aplica, un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”*³

En el caso mexicano destacan autores como; Andrés Serra Rojas para quién el Estado; *“Es una parte de la sociedad humana asentada en un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinen de acuerdo con sus condiciones históricas.”*⁴

Miguel Acosta Romero, tiene una concepción similar, concibe al Estado como: *“la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”*⁵

² FISCHBACH, 1934, 17

³ en PORRÚA, 1991, 198

⁴ SERRA, 1997, 279

⁵ ACOSTA, 1973, 78

Ricardo Uvalle ofrece una definición más moderna; *“El Estado es considerado como una necesidad para dirigir lo diverso, lo heterogéneo y lo contrastante de la vida moderna. Es pues, el Estado, la institución que hace posible que la sociedad se conserve de acuerdo con sus valores, costumbres y prácticas que sustentan su modo de ser. El Estado en la sociedad moderna evita que el Apocalipsis se apodere de la vida colectiva.”*

En este orden de ideas, para que el Estado pueda dirigir lo diverso, pueda establecer las reglas y tomar las decisiones necesarias necesita ineludiblemente de un órgano que lleve a cabo dichas tareas; este órgano es el gobierno.

Para Norberto Bobbio, el concepto gobierno se refiere a que: *“en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno.”*⁶

Para Omar Guerrero el gobierno es; *“Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política... Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo”.*⁷

El Gobierno requiere de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones, en este sentido la administración pública es el aparato mediante el cuál el gobierno puede concretar sus acciones, es por ello que muchos autores como el doctor Omar Guerrero conciben a la administración pública como *“el Estado en acción”*.

⁶ BOBBIO, 1984, 89

⁷ GUERRERO, 1986, 73

El modo de gobernar comprende la forma en que la administración pública cumple las tareas orientadas a salvaguardar el bien público, toda vez que la sociedad demanda eficacia y un trato digno y justo de sus gobernantes.

El manejo de la sociedad es sin duda, una de las tareas más complejas del mundo moderno, es por ello que a través de la administración pública, los gobiernos cumplen los imperativos sociales tendientes a lograr el bien común. *“La obra administrativa de los gobiernos es el testimonio fiel de lo que hacen a favor de la sociedad. Toda obra administrativa es producto de condiciones históricas, políticas y sociales; No se da en el vacío ni carece de fundamentos sociológico y cultural.”*

8

La administración pública es el medio para dirigir la sociedad, a través de ella se articulan los proyectos de vida, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se define la política de desarrollo y bienestar. *“La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”.* ⁹

Para Norberto Bobbio con el término administración pública *“se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideren de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.”* ¹⁰

La tarea fundamental de la administración pública se enfoca en la sociedad y hacia dónde quiere llegar. Es decir, se vuelve el mejor conducto que permite al

⁸ UVALLE, 1992, 7

⁹ GUERRERO, 1986, 73

¹⁰ BOBBIO, 1984, 13

Estado gobernar la sociedad. *“La administración pública da cuerpo y coherencia a la función del gobierno y contribuye a que la vida en asociación sea menos imperfecta, aspirando a un mejor orden y a una más óptima prosperidad.”*¹¹

Hoy en día la administración pública en nuestro país debe estar comprometida en la producción y consolidación de los valores democráticos y en consecuencia, debe reivindicar al ciudadano como el factor central de la acción gubernamental, para convertirse en una organización estratégica en el desarrollo de las sociedades abiertas y democráticas, en las que la relación del gobierno y los ciudadanos tiene importancia vital.

1.2 El nuevo perfil de la administración pública en México

A lo largo de la historia de México se han suscitado una serie de movimientos políticos y sociales que han ido transformando la relación entre el Estado y la sociedad y por consecuencia la manera de gobernar. En el México contemporáneo destacan movimientos como el magisterial, el ferrocarrilero y el movimiento estudiantil del 68, el cual marca un parteaguas en la historia política de nuestro país, promoviendo y exigiendo nuevos espacios para el ejercicio de las libertades políticas y civiles, así como para abrir espacios a la participación social cuestionando fuertemente las prácticas autoritarias y poco democráticas en el ejercicio del poder.

Durante este movimiento la administración pública es criticada por sus prácticas discrecionales y poco transparentes en su ejercicio cotidiano *“Eran momentos en que la administración pública expresaba un componente público de muy baja intensidad, la rendición de cuentas era virtualmente inexistente, el equilibrio de poderes prevaleciente en el país negaba el principio de las democracias y de los*

¹¹ UVALLE, 1992, 2

*regímenes presidenciales de los pesos y contrapesos y de equilibrios y balanzas en donde el poder contrapesa al mismo poder.”*¹² Eran pues, tiempos en los que era casi imposible acceder a la información pública, la administración pública era como una “caja negra”, inaccesible, hermética y cerrada a la sociedad y los “arcana imperii” eran la regla en el ejercicio del poder.

En los años setentas la pérdida de legitimidad del sistema político, aunado con movimientos rurales y urbanos así como el posicionamiento de la sociedad en asuntos públicos, dieron la pauta para impulsar una reforma electoral en 1977, que sentó las bases para la conformación de un nuevo sistema de partidos, que constituye uno de los pilares de nuestro sistema democrático. En esa misma década la administración pública cambia, partiendo de un proceso de reforma administrativa que consistió en transformar el sector público en el instrumento más adecuado para defender los intereses de la sociedad, contra la explotación, la opresión y el rezago en la prestación de bienes y servicios, sin embargo la transparencia y la rendición de cuentas seguían siendo elemento ajenos y lejanos a la administración pública.

A partir de la década de los años ochenta, el Estado benefactor entra en crisis y el modelo burocrático tradicional empieza a cambiar, surge la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera y se establecen los cimientos de la llamada meritocracia, la eficiencia, el control interno, los códigos de conducta y las comisiones de transparencia.

Con las crisis de los grandes aparatos estatales y burocráticos, las sociedades cerradas quedan atrás y los ciudadanos no quieren nuevas tutelas estatales que limitan sus acciones y exigen a la administración pública que sus fines se desarrollen con oportunidad y eficacia, además el quehacer de las instituciones es vigilado continuamente para exigir resultados positivos y rechazar la adopción de

¹² MORENO, 2003, 64

criterios y decisiones del gobierno que no reflejen los intereses de la sociedad “*La nueva administración pública no solo trata de llevar a cabo los mandatos legislativos lo más eficiente y económicamente posible, sino también de influir y ejecutar las medidas de política que mejoren la calidad de vida de todos.*” ¹³

Surge un proceso de simplificación administrativa y participación social, toda vez que las nuevas tecnologías de la comunicación propiciaron la participación de México en la globalización económica, con la firma del Tratado de Libre Comercio, que propicia un cambio conceptual de la administración pública federal. En un mundo globalizado, influenciado por las economías de mercado las instituciones públicas han ingresado a etapas de revisión y reforma que tienen como objeto revitalizarlas con más capacidad de respuesta, para afrontar con eficacia las exigencias que nacen de la vida en sociedad.

En el plano político hay que tener presente la creación del Instituto Federal Electoral y las posteriores reformas electorales, puesto que son los pilares del actual sistema democrático.

A mediados de los años noventas se inicia un proceso de renovación de los servicios públicos, desarrollando el sentido de responsabilidad de los servidores públicos en México y se fijan los objetivos de transformar a la administración pública en una organización eficaz, eficiente y con cultura de servicio, así como el combate a la corrupción e impunidad. ¹⁴

¹³ FREDERICKSON, 1999, 650

¹⁴ En el contexto internacional los aparatos administrativos de los países desarrollados pasaron por una profunda reforma en su funcionamiento, se cuestionó el modelo de burocracia de Weber, se le considero como un sistema rígido e ineficiente, lento en su capacidad de respuesta y torpe para atacar y solucionar los problemas públicos. De este cuestionamiento surge una doctrina administrativa que se conoce como Nueva Gerencia Pública, la cuál se puso en práctica inicialmente en los países sajones, como; Canadá, Estados Unidos, Australia, Inglaterra y Nueva Zelanda. Esta reforma ha sido aceptada alrededor del mundo de una forma u otra, y a pesar de que su implementación y características varían de un país a otro, si existen ideas básicas que todas las versiones comparten, por ejemplo; La sustitución del manejo tradicional de los asuntos públicos por una administración de corte gerencial, que tome en cuenta y utilice técnicas y estrategias administrativas que se desarrolladas en el sector privado, también utilizar los

El papel del ciudadano es revalorizado, se le da un nuevo enfoque a la relación entre el Estado y el ciudadano, entre el gobernante y el gobernado, el ciudadano cambia su papel de cara al Estado y emerge como un ente crítico, informado y deseoso de saber lo que sucede a su alrededor. Por ejemplo defendiendo sus derechos humanos y civiles. En algunos sectores de la sociedad despierta el interés de organizarse para expresar sus demandas y gestionar soluciones, ejerciendo influencia y participando en las decisiones públicas, demandando a sus gobernantes mecanismos de rendición de cuentas y condicionando sus preferencias electorales a los resultados que los gobiernos obtengan.

En el año 2000, México transita de un sistema político cerrado a un sistema democrático, en donde la alternancia en el poder se convierte en una realidad. Durante este periodo la participación social es más intensa y también más crítica, la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, es el resultado de períodos de creciente intervencionismo estatal, en donde el ciudadano no era tomado en cuenta y que tuvo como consecuencia la desconfianza ciudadana y la pérdida de legitimidad del gobierno.

Durante este periodo se promueven cambios sustanciales al seno de la administración pública, por ejemplo se impulsa la creación del servicio civil de carrera y la transparencia se vuelve un tema central en las dependencias gobierno. Y en gran medida, gracias a la sociedad civil que se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), por medio de la cuál la administración pública deja de ser un coto cerrado de poder y se transforma en una “caja de cristal” que puede ser vista, vigilada y sometida al escrutinio público, y en donde la sociedad tiene la oportunidad de exigir cuentas a sus gobernados.

mecanismos de mercado para solucionar asuntos públicos, y por último incluir una visión de “calidad” en los servicios públicos, lo cuál implica que el ciudadano debe ser visto como un cliente o usuario.

Ante esta nueva realidad cambiante se rompen los moldes que rigieron el accionar cotidiano en la administración pública, se transforma la perspectiva en el manejo de recursos públicos y la forma de atender las necesidades de los ciudadanos. Los gobiernos empezaron a ser instituciones más abiertas, incluyentes, democráticas, inteligentes, prácticas, capaces de resolver las demandas sociales.

Es por ello que hoy en día la administración pública debe encarar compromisos que surgen de un mundo cambiante y complejo, impulsados por la sociedad y que inciden en la realidad colectiva. *“La administración pública tiene ante sí contextos más plurales e intensos que corresponden a la apertura de las estructuras del poder y que exigen que la institucionalidad democrática sea eficaz para entender, definir e implementar las políticas públicas que demandan los problemas sociales y políticos.”*¹⁵

Ricardo Uvalle señala que ante esta nueva realidad en el quehacer del Estado, la administración pública ha ingresado en una zona de revisión, precisión y acotamiento, pues las tendencias de la vida pública apuntan hacia la competencia abierta, la democratización del poder, las economías de mercado y el reconocimiento de que las fuerzas, poderes y organizaciones no gubernamentales tienen un papel central en la sociedad contemporánea.

Es decir, las nuevas realidades de la sociedad civil son el punto de partida para ubicar las tareas de la administración pública, toda vez que su relación con los ciudadanos es más directa, intensa y exigente. Es más directa por que la sociedad se inmiscuye y participa en las tareas del Estado, es más intensa por el aumento de la pluralidad ciudadana y en consecuencia su capacidad de respuesta es más diversificada y es más exigente por que los bienes y servicios que produce la administración pública son evaluado por la ciudadanía en lo cuantitativo y lo cualitativo.

¹⁵ UVALLE, 2003, 134

“La administración pública es un elemento vital de la institucionalidad democrática y en esa medida se ha de desempeñar como la institución que tiene a su cargo la preservación de los valores públicos y el cumplimiento eficiente de los mismos, con el auxilio de los programas gubernamentales y las capacidades de gestión que debe aplicar y mejorar de modo constante..... La administración pública se enlaza con las capacidades del buen gobierno, por que su contribución a favor de la democracia, le exige que los recursos operativos, técnicos y tecnológicos se utilicen atendiendo al criterio de las ventajas comparativas, para dar cumplimiento a las expectativas que tienen los ciudadanos respecto a la propias administración públicas”¹⁶

El nuevo perfil institucional de la administración pública es inevitable para que se adapte a las nuevas condiciones, que impone la combinación de acontecimientos que influyen en el desempeño de las instituciones públicas.

Ante esta nueva realidad la administración pública, Uvalle señala que debe estar orientada por los siguientes aspectos:

- a) El fortalecimiento de la participación ciudadana en evaluación de los asuntos comunes de la sociedad.
- b) Dar trato justo y respetuoso al ciudadano, valorando su capacidad para aceptar o no, la calidad de bienes y servicios que genera la administración pública, recordando que tiene el derecho de ejercer el voto de aceptación o de castigo en los procesos electorales.
- c) Valorar los resultados finales de programas y políticas que tiene a su cargo.
- d) Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.

¹⁶ Ibidem, 134

- e) Promover la descentralización del poder, para evitar los bajos rendimientos que nacen de la centralización administrativa.
- f) Mejorar los sistemas de evaluación, referentes al trabajo individual y grupal.
- g) Dar vigencia a códigos de conducta y ética, para que los servidores públicos tengan la confianza de los ciudadanos.
- h) Fomentar la cultura de la rendición de cuentas.
- i) Asegurar el acceso libre a la información pública gubernamental.
- j) **Transparentar** los actos administrativos y el uso de los recursos públicos que responden al valor de lo público y no de lo gubernamental.
- k) Instituir la gestión de la calidad, para asociar costos, procesos, ventajas, beneficiarios e impacto de los resultados finales.

El nuevo perfil de la administración pública está caracterizado por la complejidad y diversidad de la sociedad, el mundo global y un sistema democrático. Es por ello que tiene que actuar, en contextos más plurales e intensos que conllevan a la apertura de las estructuras de poder y su quehacer debe ser más eficaz para atender las demandas y reclamos sociales.

CAPÍTULO 2. TRANSPARENCIA: EL QUEHACER PÚBLICO A LA VISTA DE TODOS

“...el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza libremente dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el “**poder tener vista**” de cómo proceden las cosas del Estado.....”

John Locke

2.1 El concepto de transparencia

Si en el pasado la regla era el secreto y la opacidad en el acontecer diario del gobierno, en los últimos años las cosas han cambiando. Alrededor del mundo los ciudadanos demandan apertura por parte del Estado y la administración pública, con lo que se ha roto, el tradicional “*secreto*”, con que se desenvolvían. Este fenómeno, es decir la posibilidad de conocer lo que pasa al interior de la gestión gubernamental, es conocido como “*transparencia*”.

Para Amartya K. Sen, premio Nóbel de economía la transparencia es la confianza que hace posible la interacción social, así como el cumplimiento de las garantías de acceso a la información.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha compilado una serie de definiciones sobre transparencia, de las cuáles podemos destacar las siguientes:

- 1) Apertura al escrutinio público. (Diccionario Brewer’s de Administración Pública).
- 2) Estar abierto al público sobre la estructura y las funciones del gobierno, objetivos fiscales, contabilidad pública y proyecciones fiscales. (Fondo Monetario Internacional)

- 3) Existencia de prácticas claras, precisas, formales, fácilmente discernibles y ampliamente aceptadas. (Pricewaterhouse Coopers)

José Castelazo nos dice que, en un sentido estricto, el sinónimo de “*transparencia*” es “*claridad*” y su antónimo es “*oscuridad*”. Sin embargo cuando hablamos de política y administración pública, el sinónimo de transparencia bien podría ser “*visibilidad*” y su antónimo, “*opacidad*”. El término ***transparencia***, sugiere claridad, alcance y entendimiento, de manera que la información en poder de la administración pública pueda fluir de forma original y real entre la sociedad; entre el informante y el informado.

Transparencia se refiere entonces al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de sus servidores; se trata de un principio inseparable de la democracia, cuyo ejercicio puede inducir transformaciones positivas en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Cuando pedimos que el gobierno sea transparente, requerimos que las instituciones que conforman al gobierno hagan del conocimiento público la información con qué diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad. *“La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a muy distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo; remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa*

*que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.”*¹⁷

Juan Pablo Guerrero y Helena Hofbauer, señalan por su parte que la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y en su aplicación, sean accesibles y claros y que se comuniquen al público en general.

Para Daniel Kaufmann, Director de Gobernabilidad del Banco Mundial, el concepto de transparencia se refiere a *“.....el flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cuál es accesible para todos los actores relevantes.”*¹⁸

Actualmente, la transparencia no es un fin en sí misma, sino que está dirigida a que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio suficientes para conocer, reflexionar, razonar, debatir, cuestionar, evaluar y proponer transformaciones acerca de cuestiones de interés público. La auténtica transparencia no se limita a ofrecer acceso a ciertos datos, sino que surge de la interpretación de información relevante, oportuna, pertinente y confiable. *“La transparencia significa que la información a disposición del público es factible localizarla a la manera de una vitrina que es tan clara como el agua cristalina y además que es posible conseguirla para llevar a cabo un análisis detallado que favorece el conocimiento de las razones que justifican la adaptación de las decisiones públicas, así como los recursos que se utilizan para convertirlas en tipos de políticas públicas. Más aún, la transparencia es ejemplo conspicuo de lo que significa el escrutinio público, es decir, del modo en que cualquier habitante de la sociedad civil ejerce el derecho a conocer lo que la administración pública lleva a cabo a partir de*

¹⁷ VERGARA, 2005, 17

¹⁸ KAUFMANN, 2005, 10

*critérios, decisiones, programas y recursos que tienen su origen en el pago de los impuestos.”*¹⁹

Daniel Kaufmann opina que, para que un sistema democrático se considere transparente se requiere que la información en posesión del gobierno tenga las siguientes características:

- Que sea de fácil acceso a la ciudadanía (que se oportuna y que no exista ningún tipo de discriminación)
- Que la información sea entendible (incluyendo los temas clave)
- Que sea relevante (evitando la información superflua)
- Que sea información de calidad y al mismo tiempo sea confiable (para contribuir al diseño de políticas y que genere confianza)

También hay que tener presente que en ocasiones se utiliza el término “transparencia”, como un sinónimo de rendición de cuentas, lo cuál no es del todo acertado. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino que se refiere a la práctica de colocar la información en la vitrina pública (que la acción de gobierno sea pública y visible), para que los interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar las anomalías en su interior. *“No se trata de mostrar datos y nombre a un destinatario específico, pues sería contraproducente, sino que la “cosa pública” este en una vitrina, a la vista de todos para fines del bien común.”*²⁰

Otros autores como, Ricardo Uvalle y José Castelazo, conciben la transparencia como una política pública, puesto que cumple con las características que determinan el perfil de las políticas, por ejemplo;

¹⁹ UVALLE, 2005, 90

²⁰ UGALDE, 2002, 10

- a) Tiene un propósito explícito;
- b) Cuenta con una ley, norma o reglamento que le otorga el carácter de obligatoriedad (en este caso en nuestro país contamos con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental);
- c) Existe una estructura administrativa responsable de velar por el cumplimiento de la ley (esta función le corresponde al Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI);
- d) Existe la participación por parte de la sociedad;
- e) Forman parte de la “agenda del gobierno” y;
- f) Tienen acciones en concreto como pueden ser el combate a la corrupción, el acceso a la información, hacer más eficiente la administración pública, etc.

“La transparencia tiene el perfil de una política pública por que la visión y la demanda de los ciudadanos para que la administración pública no sea un coto cerrado de poder, involucra a la autoridad en la definición de la agenda que formaliza su compromiso con los requerimientos de la opinión pública..... al aprobarse su base legal y reglamentaria, la transparencia se convierte en una política pública (modo específico de la acción gubernamental) que debe cumplirse no de manera unilateral y vertical, sino bajo convencimiento y responsabilidad compartida, lo cuál implica que su impacto es general, que reconoce derechos universales y que de modo específico se formulan las reglas que garantizan un mejor acercamiento y acceso a la información que corresponde a la administración pública.” ²¹

Empero, el enfoque que en este trabajo doy a la transparencia no es el de una política pública. Es cierto que existen los elementos necesarios para que sea suscrita como tal, pero en la presente investigación se concibe como un rasgo característico, inseparable e ineludible de los sistemas democráticos. Todo

²¹ UVALLE, 2005, 85

gobierno que se diga democrático tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades que de ellas emanen. Es decir, en un sistema democrático se debe asegurar el ejercicio transparente de la gestión pública, de manera que la sociedad sea capaz de conocer y evaluar el desempeño gubernamental y el de los servidores públicos, lo cual crea nuevos canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía y al mismo tiempo, se genera certeza y legitimidad.

El ejercicio de la transparencia está enfocado, entre otras cosas a combatir las prácticas antidemocráticas, los manejos turbios, la discrecionalidad, el secreto, el hermetismo y la información sesgada por parte de las autoridades. En un sistema político la transparencia significa la apertura y la adopción de una cultura democrática participativa. *“El poder en la democracia moderna se caracteriza no sólo porque está sujeto a restricciones constitucionales y legales, sino porque tiene que ser público y accesible para que los ciudadanos tengan conocimiento de lo que realiza, tomando en cuenta la responsabilidad que tiene en términos de confianza y aceptación. El poder democrático asume la premisa de que en la sociedad moderna las instituciones han de desempeñar sus tareas no en ambientes claroscuros, de candilejas o de opacidad, sino en ambientes que favorezcan la claridad de las acciones que realizan.”*²²

También hay que señalar que en los últimos años, el concepto de transparencia ha sido complementado por su contrario, es decir, por la “**opacidad**”. Este término de reciente aplicación en la vida política, aparece como resultado de los estudios de transparencia presupuestaria realizados por Hall y Yago, y al “Índice de Opacidad” efectuado por la consultora privada Pricewaterhouse Coopers. Con este concepto se intenta describir a aquellas instituciones que no hacen público su forma de operar, que no informan a la gente sobre las decisiones que han

²² *Ibíd*em, 84

adoptado y los recursos que emplean en su funcionamiento, es decir que no son transparentes.

En nuestro país, este término está tomando fuerza en el campo político y académico, sobre la forma en que se clasifica y distribuye el presupuesto federal. La noción de opacidad empieza a ser utilizada para describir ciertas áreas críticas de corrupción al interior de la administración pública, que merecen especial atención o que han sido objeto de reestructuraciones organizativas importantes.

Ahora bien, hay que tener presente que cuando se habla de transparencia, no solamente nos referimos a exponer cifras, datos, referencias, sino que la transparencia apunta hacia la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas. El concepto de transparencia no se puede analizar sólo de manera semántica, sino que está estrechamente ligado con los conceptos de rendición de cuentas, acceso a la información, fiscalización, ética, honestidad, moral pública, combate a la corrupción, entre otros, sobre todo cuando el responsable directo es un funcionario público.

A continuación se revisarán el origen y los antecedentes de la transparencia desde la reserva y el secreto, hasta una perspectiva judicial e institucional, así como la forma en que ha evolucionado, hasta convertirse en un elemento común de los gobiernos democráticos.

2.2 De la reserva a la transparencia

Hoy en día la transparencia se ha convertido en un tema de actualidad prácticamente en todos los países del mundo y forma parte del debate público. Pero no siempre fue así, a lo largo de la historia, el Estado siempre estuvo caracterizado, por el secretismo, la reserva y el hermetismo, lo cuál impedía conocer lo que pasaba al interior del seno gubernamental. *“De hecho el ejercicio gubernamental se ha caracterizado históricamente más por la reserva, el secreto y la opacidad que por la apertura de la información y la transparencia. Poseer información privilegiada, que no esté al alcance del gran público, ha sido parte del concepto mismo del poder, de ahí la famosa frase de que “quién tiene información, tiene poder”, por lo que difundirlo o compartirlo significará de alguna forma, ceder parte de dicho poder, lo cuál no puede darse por la voluntad de los poderosos, sino por que existe la obligación legal de hacerlo, por que la transparencia está institucionalizada.”*²³

El secreto y el ocultamiento de la información, como práctica común de los gobernantes, no es nada nuevo, es tan viejo como el Estado mismo, desde la antigüedad los filósofos griegos ya debatían acerca del “secreto” como rasgo característico del Imperio; por ejemplo Platón fue el primer gran defensor de la política cerrada, es decir, era partidario de un régimen totalitario en donde las libertades individuales son sesgadas, bajo el argumento de que la “verdad” solo está en el Estado. *“En el pensamiento de Platón el conocimiento de la verdad es privilegio de una minoría y ese privilegio es la clave del gobierno, la llave de la sabiduría política. En su obra política más famosa, “La República” se presenta como un orden jerárquico de la sociedad que supone que las razones y las verdades de la política, junto con las claves de la vida pública y el Estado, son sólo accesibles sólo para una clase llamada a gobernar.”*²⁴

²³ PESCHARD, 2005, 14

²⁴ RODRÍGUEZ, 2004, 13

Posteriormente, Aristóteles en su libro “La Política”, retoma el tema del secreto en el Estado. Aristóteles hace referencia a los “*sophismata*” que son los secretos que permiten el ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y la simulación. Los “*sophismata*” son una forma de poder que hace posible que se gobierne a los súbditos, de conformidad con los intereses particulares de los gobernantes.

Posteriormente, surge la expresión “*arcana imperii*”, que fue usado por vez primera, por el historiador latino Tácito. Arcana proviene de la raíz indo-europea *arek*, lo cuál significa secreto, algo que se retiene o que se guarda y del latín *imperii*, referente al Imperio, es decir “los secretos del Imperio”. Pero hay que señalar que “*arcana imperii*” no sólo se refiere a los secretos del Imperio o del Estado, también tiene una connotación de verdades casi sagradas y de los misterios que rodean a la política.

Al hablar de los “*arcana imperii*” nos referimos a un poder cuyos intereses y motivaciones permanecen ocultos de los gobernados, es una manera de conservar el dominio del poder y mantenerlo fuera del alcance de la sociedad. Los “*arcana imperii*, tienen como finalidad el mantenimiento de la constitución; la vigencia de libertades y derechos que no ponen en riesgo la vida estatal..... En formas de gobierno como la monarquía y la aristocracia se ocultan los verdaderos objetivos y medios de la dominación política.”²⁵

Con la aparición del Estado en el siglo XVI, los “*arcana imperii*” dejan de ser fragmentos sueltos de información y se convierten en prácticas articuladas de una racionalidad propia de la política de las nuevas realidades.

Con Maquiavelo surge la idea de que, el poder político tiene intereses propios y que el mayor desacierto, al hacer política, consiste en subordinar los fines del Estado a cualquier cosa que no sea obtener y conservar el poder, lo que se

²⁵ UVALLE, 1994, 47

conoce cómo la *razón del Estado*. “La razón del Estado es, una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideas morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos, o el respeto a la ley. Se trata en todo caso, de la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial y de que a esta lógica debe subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción.”²⁶

Posteriormente en los siglos XVI, XVII y parte del siglo XVIII, el Estado absolutista se hace presente y tiene su mayor esplendor, “el término *absolutismo* designa con precisión la naturaleza de este tipo de Estado. Se trata de una estructura de poder público que controla de forma absoluta la vida de sus súbditos, o que al menos pretende hacerlo.”²⁷

Los Estados absolutistas tenían como fundamento para el ejercicio del poder a la *razón del Estado*. Este tipo de Estado se empieza a debilitar con las revoluciones inglesas del siglo XVII (La guerra civil y la guerra gloriosa) y declina por la revolución francesa de 1789. Se considera a Thomas Hobbes, como el máximo exponente del Estado absolutista y en su obra cumbre el Leviatán se defiende esta forma estatal.

Es con John Locke y la concepción de su Estado Liberal, que se sientan las bases intelectuales, para pensar en un poder político, como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios. En el Estado liberal de Locke, se tiene un primer acercamiento con el concepto de transparencia, al afirmar que los hombre tienen derecho a “.....tener vista de cómo proceden las cosas del Estado.”²⁸

²⁶ RODRÍGUEZ, 2004, 20

²⁷ *Ibíd*em, 21

²⁸ *Ibíd*em, 5

*“El liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades en el Estado, ni por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública. “*²⁹ Sin embargo no es hasta los siglos XIX y XX, con el surgimiento del Estado democrático liberal, que surge la demanda por parte de la ciudadanía por conocer lo que sucede al interior del Estado.

En el Estado democrático liberal surge la idea del “Estado mandatario”, en donde el Estado carece de intereses propios y sólo responde a los intereses de quienes lo erigen y lo legitiman, es decir los ciudadanos. En esta forma de Estado, se conjugan los derechos individuales con el principio de soberanía popular en donde el acceso a la información empieza a formar parte del acontecer diario del sistema político.

No obstante el rechazo a los *arcana imperii*, en el sistema democrático liberal se mantienen en dos terrenos propensos a la secrecía y a la opacidad: en primer lugar el que tiene que ver con la seguridad de la nación frente a los enemigos externos y su derivación, el de la seguridad interior; y en segundo lugar, el de los intereses económicos vinculados a la estructura capitalista de las sociedades democráticas.

El camino que ha recorrido la transparencia, no ha sido fácil, sino todo lo contrario, a lo largo de la historia, ha enfrentado una fuerte oposición para convertirse en un atributo de la cultura política y una característica del funcionamiento gubernamental, incluso ha tenido que enfrentar resistencia y rechazos de los países que se dicen más democráticos, en algunos otros países la transparencia continúa siendo un objetivo todavía muy lejano, como sucede con las naciones que tienen gobiernos autoritarios o dictaduras, pero en otros casos, como México, la transparencia se encuentra en plena consolidación y ha sido una lucha

²⁹ *Ibíd*em, 31

constante, la cuál ha surgido hace pocos años, pero ha cobrado mucha importancia debido a la transición política que vivimos los mexicanos en el año 2000.

Desafortunadamente el ejercicio del poder, se ha caracterizado por el secreto, el ocultamiento y el hermetismo. El poder político y la información pública fueron considerados durante mucho tiempo como privilegio de los gobernantes y de las élites que los rodean. Por fortuna esto está quedando en el pasado y se está produciendo alrededor del mundo un nuevo movimiento a favor del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. El ocultamiento de la información se convirtió en una práctica y una cultura común de los gobernantes, sobre todo cuando la información era referente a temas de interés colectivo como, la elaboración de los presupuestos, el gasto público, los concursos de licitación pública, la toma de decisiones, entre otros. No obstante llegó a influir en las cosas más elementales como el acceso a los edificios, a las instituciones públicas y hasta la comunicación con los servidores públicos.

La cultura del “secretismo” fue el *modus operandi* de los gobiernos durante siglos y ya no tiene cabida en esta era de información global y avances tecnológicos. Actualmente los gobiernos deben proveer información a sus gobernados, no sólo como un deber sino como una forma de legitimizarse ante la sociedad y de construir un mejor gobierno, que busque el bienestar social. Los tiempos en que los gobernantes podían negarse o incluso olvidarse de rendir cuentas a los gobernados, al parecer han terminado o al menos es lo que se ha pretendido a nivel internacional con la creación de diversos ordenamientos legales al interior de cada país, orientados a transparentar la gestión pública, incluso celebrando convenios a este respecto, como la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La ciudadanía tiene un papel preponderante en el combate de los “*arcana imperii*” puesto que, está más conciente de su realidad y de sus derechos frente a quienes

detentan el poder público. Los ciudadanos exigen a sus gobiernos se les mantenga informados sobre las actividades que realizan las políticas públicas que diseñan, cómo se manejan los recursos públicos y la actuación de los servidores públicos entre otros asuntos. La ciudadanía ha sido el gran catalizador y promotor de la cultura de la transparencia: *“La protagonista principal ha sido la sociedad civil con su exigencia de mejores relaciones entre el Estado modificado y ella, han generado como resultado un abanico de beneficios y controles de los bienes públicos.”*³⁰

La demanda de transparencia nació como una reacción, ante estas prácticas, que comúnmente rodeaban a las acciones gubernamentales. La transparencia significa que la gestión del gobierno debe efectuarse de una manera limpia, visible y pública, es decir que nada debe permanecer oculto, que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración pública. *“El término de transparencia, de reciente uso político, alcanzó a la administración pública como remedio a la reserva y el secreto que usualmente rodeaban a las acciones gubernativas, abriendo las puertas para que pudieran ser observados, evaluados y controlados los funcionarios de alta jerarquía, los mandos medios y los burócratas en general, así como los propósitos, las acciones, el desempeño y la honestidad en sus encomiendas.”*³¹

El secreto y la opacidad que rodean a los asuntos del Estado, es abatido por las tendencias democráticas impulsadas por la sociedad y que han tenido cierta aceptación dentro de la esfera gubernamental,³² lo cuál busca desmitificar la función pública, socializarla y ponerla al alcance de la ciudadanía. Por supuesto que la transparencia no es privativa de nuestra Nación, en el contexto

³⁰ MENDEZ, 2003, 140

³¹ *Ibíd.*, 141

³² En México se han creado varias Organizaciones No Gubernamentales, que han impulsado la creación de leyes de acceso a la información y transparencia; Entre ellas destaca el caso de Transparencia Mexicana (TM), el cuál se convirtió en un visor constante de las acciones y las herramientas que el Estado Mexicano ha puesto en práctica para inhibir los actos de corrupción y la búsqueda del buen gobierno.

internacional es notoria la actuación de organizaciones ciudadanas que constantemente exigen a sus gobiernos mayor apertura (acceso), capacidad de injerencia (participación), visibilidad de los actos administrativos (transparencia), responsabilidad de los gobernantes y servidores públicos (rendición de cuentas).

El secreto en el Estado ha ido perdiendo fuerza frente a una tendencia de apertura e incluso la propia administración pública es consciente de la necesidad y de los efectos positivos que atrae hacia ella. Empero hay que tener presente que existen ciertos aspectos que no son susceptibles a hacerlos públicos, por cuestiones de seguridad nacional, asuntos que puedan alterar la estabilidad política, económica y social del Estado, o que puedan poner en riesgo la vida o la salud de cualquier persona, en este sentido los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hacen referencia a la información reservada o confidencial.

La demanda de transparencia ha tomado cada vez mayor fuerza y ha tenido que enfrentar una fuerte oposición, para convertirse hoy en día en un atributo de la cultura política, de los sistemas democráticos y de la propia administración pública. La democracia, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, comprende entre otras cosas, la rendición de cuentas y lo concerniente al derecho que tienen aquellos para acceder a la información generada y obtenida por el Estado en el ejercicio de la función pública. El quehacer gubernamental debe ser visible y el gobierno debe favorecer el acceso a la información, como una garantía que tenemos todos los ciudadanos de saber lo que pasa en el interior de las instituciones públicas.

2.3 El origen institucional y jurídico de la transparencia

En algunos países el proceso de transparencia se encuentra en plena construcción o consolidación, se están definiendo el marco jurídico y las instituciones que la instrumenten, como en el caso de México y algunos países de América Latina como: Ecuador, Perú, Jamaica, Panamá, entre otros. Sin embargo y en contraparte existen países en donde la transparencia como práctica, se ha llevado a cabo por más de doscientos años.

En materia institucional, Suecia fue el primer país que consolidó la transparencia como parte de las instituciones gubernamentales y su sistema jurídico, en 1766 publicó el Acta de Libertad de Prensa, en donde se establecía que *“cualquier documento oficial debía ser accesible para cualquier persona, que la solicitara, sin costo alguno.”*³³ El principal impulsor de esta ley fue un sacerdote y diputado llamado Anders Chydenius, quien a su vez se inspiró en las prácticas contemporáneas de China.³⁴ Para Chydenius China fue el país modelo para la libertad de prensa, y el ejemplo por seguir en esa materia.

Este político y religioso sueco, estaba particularmente impresionado, por el hecho de que los emperadores chinos se manifestaban dispuestos a admitir sus propias fallas, como una prueba de su compromiso con la verdad y su rechazo a la ignorancia y a la oscuridad. Con esta disposición se elaboró la Constitución Política de Suecia y se convirtió en el primer Estado orientado a transparentar sus actividades.

³³ BANISAR, 2002, 38

³⁴ Los profesores John Ackerman e Irma Sandoval señalan que; Chydenius se basó en las prácticas del Buró de Censura Imperial Chino (Imperial Censurate), organismo que tuvo su mayor esplendor durante la dinastía Ch'ing. Esta fue una Institución basada en la filosofía humanista confuciana, cuyo roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y las prácticas de corrupción.

Otro antecedente de transparencia, lo encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de 1789 y se reconoce generalmente como la fuente de la moderna transparencia, en esta constitución, se busca el derecho a la libre expresión de los ciudadanos. Y a partir de ello se inició la práctica de la publicidad de los actos del gobierno.

En el mismo año se dicta en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, impulsada por la Revolución Francesa, que postula las libertades de pensamiento y expresión sustento de lo que hoy conocemos como el acceso a la información.³⁵ *“El derecho de libre expresión por sí mismo no fue suficiente para desarrollar todo su contenido e implicaciones; en particular respecto a la transparencia de la información gubernamental. Por este motivo, como ha sucedido en los demás países del mundo debió elaborarse una legislación adicional, más puntual y categórica que permitiera vincular el derecho de libre expresión con el acceso a la información gubernamental.”*³⁶

A pesar de estos antecedentes, no se instrumentó inmediatamente alguna práctica concreta en materia de transparencia o de acceso a la información. En los Estados Unidos fue hasta 1966 y en Francia hasta 1978 cuando se aprobaron sus respectivas leyes de acceso a la información pública.

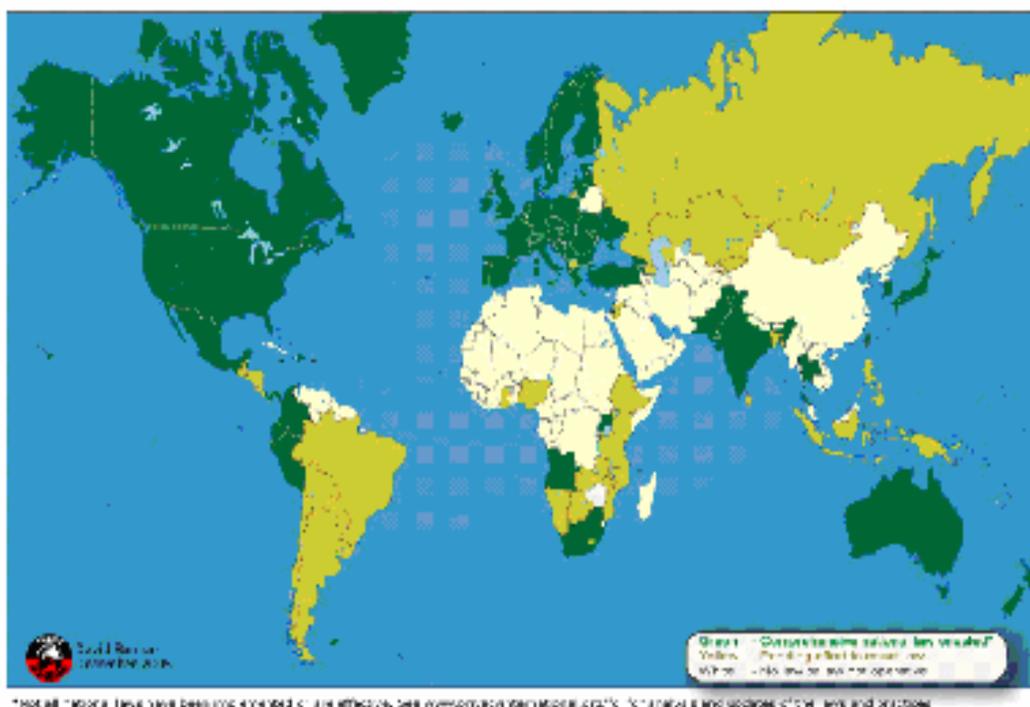
Sin embargo esta situación ha ido cambiando paulatinamente de acuerdo al estudio realizado por David Banisar, el cuál comenzó en el año 2002 y finalizó en febrero de 2006, se habían contabilizado sesenta y nueve países alrededor del mundo, que contaban con una ley de acceso a la información.

³⁵ Se reconoce al Derecho a la Información como un complemento de la Libertad de Expresión, es decir, el Derecho a la Información es una consecuencia del Derecho a la Libertad de Expresión esto lo podemos apreciar en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en donde se estipula lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión, este derecho incluye el 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.”

³⁶ GUILLÉN, 2003, 160

El mapa que a continuación se presenta, fue hecho por Banisar y por la organización que él preside “Libertad de Información” y en él se muestra la distribución geográfica de las leyes de acceso a la información pública existentes.

MAPA 1
Leyes de Acceso a la Información alrededor del Mundo



* Fuente: www.freedominfo.org

En este mapa encontramos tres tipos de países;

1. Los que aparecen en color verde representan a aquellos en donde ya existe una ley que garantice el acceso a la información pública, tal es el caso de México;

2. Los países en color amarillo son aquellos en donde todavía no se ha promulgado la ley, pero afortunadamente ya existe un antecedente, como puede ser una iniciativa de ley y;
3. Los países en color blanco son aquellos, en donde desafortunadamente aun no se contempla normatividad alguna, respecto al acceso a la información.

En el mapa se puede apreciar, que existe una concentración de las leyes de acceso a la información, en los países más desarrollados y en contraparte los países en vías de desarrollo, como en el continente africano, existe un importante rezago en materia de acceso a la información.

Las leyes de acceso a la información de la llamada “nueva ola” se concentran en Europa central y oriental, con un total de veinticinco, destacando los países que conformaban a la desaparecida Unión Soviética.

En el caso de América Latina y el Caribe, las últimas leyes en aprobarse fueron las de: Trinidad y Tobago, México, Jamaica, Perú, República Dominicana, Ecuador y la de Antigua y Barbados.

Cabe señalar que es a partir de la década de los noventa, cuando comienza el auge y la expansión de las leyes de acceso a la información alrededor del mundo. John Ackerman e Irma Sandoval, basándose en el estudio de David Banisar realizaron la siguiente cronología:

TABLA1
Cronología de las Leyes de Acceso a la Información alrededor del Mundo

Cronología de las Leyes de Acceso a la Información					
AÑO	PAÍS	AÑO	PAÍS	AÑO	PAÍS
1766	Suecia	1999	República Checa	2003	Croacia
1888	Colombia		Albania		India
1951	Finlandia		Georgia		Kosovo
1966	Estados Unidos		Grecia		Armenia
1970	Dinamarca		Japón		Eslovenia
	Noruega		Liechtenstein	2004	Turquía
1978	Francia		Trinidad y Tobago		República Dominicana
1982	Australia		Sudáfrica		Serbia
	Nueva Zelanda		Inglaterra		Suiza
1983	Canadá		Bosnia y Herzegovina		Ecuador
1987	Austria	2000	Bulgaria	2005	Alemania
	Filipinas		Lituania		Azerbaiyán
1990	Italia		Moldavia		Montenegro
1991	Holanda		Eslovenia		
	Hungría		Estonia		
1992	Ucrania	2001	Polonia	2006	Macedonia
	España		Rumania		
1993	Portugal	2002	Panamá		
1994	Belice		Pakistán		
	Bélgica		México		
1996	Islandia		Jamaica		
	Lituania		Perú		
	Corea del Sur		Tayikistán		
1997	Tailandia		Uzbekistán		
	Irlanda		Zimbabwe		
1998	Israel		Angola		
	Letonia				

Con esta cronología podemos apreciar que el desarrollo y la aprobación de las leyes de acceso a la información pública ha ido expandiéndose en los años recientes, como respuesta en parte, a la demanda de los ciudadanos de saber, de participar, de proponer, de estar enterados de lo que sucede en el interior de la administración pública. Además a partir de los años noventa con la adopción de la democracia en Europa del Este y en América Latina, cada vez más y más países adoptan legislaciones en materia de acceso a la información para asegurar

que la ciudadanía cuente con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, con lo cuál se pueda examinar el quehacer gubernamental. Otro punto adicional, que ha influido en la expansión de las leyes, es que hoy en día vivimos en la era de la comunicación y de la tecnología, además de la presencia y penetración mediática en el campo gubernamental.

Para el Banco Mundial los países poseedores de leyes en materia de transparencia son también los países más industrializados, con mayores ingresos per cápita, con mayor nivel de inversión, con sistemas educativos más desarrollados y con sistemas democráticos más consolidados.

A pesar de que alrededor del mundo ya casi son setenta países que cuentan con leyes de acceso a la información pública, sólo doce países en el orbe cuentan con instituciones dedicadas exclusivamente a vigilar, sustentar y garantizar cumplimiento de la leyes en su territorio y son los casos de: Bélgica, Canadá, Eslovenia, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, México,³⁷ Portugal, Reino Unido y Tailandia. En el caso de los Estados Unidos, es el poder judicial el que resuelve las controversias.

En el ámbito multilateral, también se encuentran relevantes los antecedentes sobre transparencia en el derecho internacional, de los cuáles podemos destacar: la Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas emitida el 14 de diciembre de 1946 y que declara a la “libertad de información como un derecho humano fundamental”.

En diciembre de 1990, se reafirmó el concepto de la información al servicio de la humanidad. Estas resoluciones están ligadas a la Declaración Universal de los

³⁷ En México desde el año 2003, contamos con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), órgano que se ha podido consolidar y hoy en día se ha convertido en una importante herramienta para los ciudadanos.

Derechos Humanos también proclamada por la ONU en 1948, donde se reconoce la libertad de expresión y de información.

Continuando con nuestro recorrido debemos detenernos y examinar el caso de la ex Unión Soviética. En donde el término “*transparencia*” se puso en boga con el gobierno de Mijail Gorbachov en los últimos años de la década de los ochentas, para señalar el derecho de los gobernados a saber cómo se manejan las cosas del Estado. Se denominó “**Glasnot**”, que en ruso significa “*transparencia*” o también “*publicidad*”.

Este concepto formó parte de un proceso democratizador más amplio que fue conocido como “**Perestroika**” y tuvo al comienzo una connotación puramente política, por los antecedentes de secretismo con que se gobernó la Unión Soviética.³⁸ Gorbachov demandó “*Glasnot*” para el pueblo soviético, después la palabra se convirtió en una demanda popular. “*Gorbachov intentó trasladar la transparencia en la información, a una sociedad acostumbrada a mantener todo en secreto y durante años se mantuvo encerrada en su propio sistema político.*”

39

La “*Glasnot*” fue concebida como una política de democratización en todos los aspectos de la sociedad. El mismo Gorbachov afirmaba que con este movimiento de apertura, la transparencia estaría presente en toda la cadena de mando, lo cuál provocaría mayor control y mayor iniciativa en las actividades del Estado, con ello el aparato gubernamental también tendría una mayor credibilidad. Con la *Perestroika* y la *Glasnot*, se transformó la relación entre los gobernantes y los gobernados, con la *glasnot* cualquier ciudadano podría investigar, expresar su

³⁸ En abril de 1985, después del cambio del secretario del Partido Comunista, se anuncia una estrategia para enfrentar la crisis de la nación: el Comité Central del Partido decide impulsar la productividad a través de la *Perestroika*, entendida como una política de aceleración del progreso social y económico: renovación total para la restaurar a la nación, y mejorar las perspectivas hacia el futuro. Dentro de la *Perestroika* aparece la “*Glasnot*” (transparencia o apertura), como una política de democratización en todos los aspectos de la sociedad.

³⁹ DÍAZ DE LEÓN, 2003, 16

opinión libremente, participar en los asuntos públicos, sin sentirse perseguido o que su seguridad fuera quebrantada, como era común en otras épocas.

En el ámbito de las instituciones podemos señalar lo siguiente: en 1993 surge una organización no gubernamental, llamada Transparencia Internacional (TI), dedicada a observar de cerca el fenómeno y el combate a la corrupción. Transparencia Internacional fue fundada por un ciudadano alemán de nombre Peter Eigen.⁴⁰ Eigen ex funcionario del Banco Mundial, decidió emprender la lucha contra la corrupción desde afuera y con una perspectiva muy diferente. Los principios rectores de Transparencia Internacional fueron los siguientes: *“La corrupción no sólo es un problema moral o ético sino además es un gran obstáculo al desarrollo de las naciones. La corrupción además es un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto sistemáticamente, sin ningún tipo de consideraciones diplomáticas o políticas. Sólo así podrían encontrar soluciones de carácter científico.”*⁴¹



Con la presencia de Transparencia Internacional y su lucha anticorrupción, muchas naciones empezaron a medir y determinar el grado de transparencia u opacidad de sus operaciones. El propósito de Transparencia Internacional es impulsar un sistema de valores de transparencia y rendición de cuentas.”.....*la presencia de TI en la lucha anticorrupción, condujo a las naciones a observarse a través de un cristal y determinar el grado de transparencia u opacidad de sus operaciones. El objetivo principal que persigue TI es infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas con otros organismos de similar naturaleza en sistemas de integridad.* “⁴²

⁴⁰ Peter Eigen, fue funcionario durante varias décadas del Banco Mundial, el se percató que muchas de las políticas emprendidas por esa institución en la que él trabajaba servían de poco frente a las consecuencias del llamado factor “C” (corrupción).

⁴¹ REYES, 2003, 11

⁴² DÍAZ DE LEÓN, 2003, 18

Para Transparencia Internacional, un medio para contrarrestar la corrupción y los actos deshonestos es el libre acceso a la información. La integridad es el elemento angular de la organización y como valor debe ser transmitida entre todo el personal de una organización pública.

En el ámbito mundial se ha producido un movimiento anticorrupción lo cuál ha generado que existan más de cien capítulos nacionales de Transparencia Internacional (como es el caso de Transparencia Mexicana), enfocados al combate a la corrupción, a generar indicadores que miden la percepción de la corrupción y a fomentar el buen gobierno.

Como lo hemos podido apreciar el recorrido que ha tenido la transparencia ha sido largo “...*la transparencia es un debate público contemporáneo y universal. No es una moda circunstancial, sino parte vital en la evolución de los derechos de las personas y de su relación con el Estado. Actualmente es un componente esencial de la democracia moderna, después de dos siglos de haberse concebido de manera formal en Suecia. Traducida en la legislación específica, constituye uno de los aspectos esenciales que definen al Estado moderno y los derechos ciudadanos; en consecuencia su ausencia puede asumirse como un indicador de retraso político y social.* “⁴³ Una vez teniendo estos antecedentes mundiales, es tiempo de revisar el caso mexicano y cómo se ha ido desarrollando el concepto de transparencia en nuestro país.

⁴³ GUILLEN, 2003, 163

2.4 Antecedentes de la transparencia en México

Si bien, la transparencia y el acceso a la información pública, constituyen un tema actual en las agendas de gobierno, cabe señalar que las bases jurídicas son tan antiguas como la propia historia de la nación.

Tonatiuh Guillén señala que, dada la relación estrecha entre derecho a la información y la libertad de expresión, podemos señalar que el primer antecedente jurídico de la transparencia fue el Artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, en este artículo se plasma la libertad de expresión y posteriormente, el concepto se reitera en el artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Y finalmente fue ratificado en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en el artículo 6º (en donde se garantiza la libre manifestación de ideas) y en artículo 7º (donde se garantiza la libertad de imprenta).

“Artículo 7º.- 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. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena.” ⁴⁴

El derecho a la información como tal en México, se garantizó por vez primera en la Constitución de 1857, en su artículo octavo:

“Artículo 8º.- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias de políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de

⁴⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, 26

la autoridad á quien se haya dirigido y esta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.”⁴⁵

Pero, no fue hasta 1977 cuando se modificó el artículo sexto de la Constitución avalando el derecho a la información, sin embargo se carecía de reglamentos complementarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Se consideraba más bien una concesión, sujeta a la buena voluntad de la autoridad, y a disponibilidad física de la información.

“Artículo 6º.- La manifestación de las ideas no serán objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”⁴⁶

A pesar de los antecedentes jurídicos en materia de acceso a la información, podemos afirmar que este derecho careció de plena aplicación en el país. La información en posesión del Estado era inaccesible para los ciudadanos, las prácticas antidemocráticas, el secreto, el ocultamiento y el hermetismo era una cosa cotidiana en el quehacer gubernamental.

Guillén identifica propósitos de restricción al derecho a la información, como fue el caso de la reforma al Código Penal en 1982, promovida por el gobierno de Miguel de la Madrid, en donde se tipificaban el delito de la “deslealtad”, para aquellos funcionarios públicos, que abrieran o divulgaran la información gubernamental. Afortunadamente después de múltiples protestas sociales, el delito de la “deslealtad”, fue retirado de la iniciativa de reforma del Código Penal.

No fue hasta el año 2000, con la coyuntura política y la alternancia en la Presidencia de la República y bajo el gobierno de Vicente Fox Quesada, que por

⁴⁵ *Ibíd*em, 27

⁴⁶ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, 2001, 4

fin la transparencia y el acceso a la información se convierten en temas prioritarios en la agenda pública nacional.

La promoción de una legislación específica de transparencia, fue impulsada por una organización no gubernamental conocida como el “Grupo Oaxaca”, esta organización estaba conformada por académicos, ciudadanos y medios de comunicación. El Grupo Oaxaca participó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de un representante, en la negociación y redacción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.

El Grupo Oaxaca, propuso seis elementos que debía contener la Ley:

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 de los Estados y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos;
3. Establecer sanciones para los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite;
4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas;
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad;
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

Como resultado de los esfuerzos del Gobierno Federal y del Grupo Oaxaca, fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados el día 25 de abril del 2002 la *“Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

Gubernamental” (LFTAIPG) y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002.

*“Con esta nueva ley, se inicia en México la segunda fase en la evolución del derecho de libre expresión, consistente en especificar los conceptos de información y transparencia dentro de un marco jurídico propio. La nueva ley define el ámbito específico de estos conceptos, para hacerlos realmente accesibles a las personas. “*⁴⁷ Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se continúa la transición del orden público “opaco” sustentado en la secrecía y la complicidad, hacia un orden político democrático, abierto y cercano a la sociedad donde la transparencia y la rendición de cuentas son una obligación en el ejercicio de la gestión pública.

Gracias a la participación notable del Grupo Oaxaca, el proyecto de ley se logró concretar y enriqueció notablemente, por ejemplo alguno de los artículos de la ley fueron tomados de la propuesta inicial del Grupo, tal es el caso del órgano regulador independiente, sustento jurídico para la creación del IFAI.

En el año 2003 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), para garantizar y sustentar el cumplimiento de la Ley y para resolver las controversias en materia de transparencia y acceso a la información, que surjan entre los ciudadanos y el Estado.

El Grupo Oaxaca desaparece como tal una vez que se anuncia la creación del IFAI, posteriormente algunos de sus miembros decidieron formar una ONG, que le diera seguimiento a la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es así como nace “Límac” (Libertad de Información México, Asociación Civil), esta organización ha buscado promover las leyes estatales en materia de acceso a la información pública.

⁴⁷ GUILLÉN, 2003, 167

Una vez señalado lo anterior, hay que destacar que el siguiente paso de la transparencia en nuestro país, es su plena consolidación, hace falta que todos los Estados cuenten con sus propias leyes e instrumentos concretos que garanticen el derecho a la información y las prácticas de transparencia. En el ámbito municipal existe un claro rezago en esta materia, es indispensable que todos los municipios desarrollen sus propios instrumentos jurídicos.

Para expertos en la materia, como Ernesto Villanueva el siguiente paso en materia legislativa es la creación de leyes adicionales que fortalezcan la Ley Federal de Transparencia, Villanueva propone tres nuevas leyes:

- Ley de protección de datos personales
- Ley de protección a informantes
- Ley de archivos públicos

Como podemos apreciar queda mucho por hacer en materia de transparencia en nuestro país, pero hoy en día ya contamos con los cimientos, lo cuál hace pensar que en un futuro cercano, esta práctica será común y será una característica indispensable y común de los gobiernos.

Una vez revisados los antecedentes de la transparencia en nuestro país, es hora de enfocarnos en sus cualidades, es decir, a continuación revisaremos las ventajas de la transparencia, tema que resulta de gran importancia para los ciudadanos.

2.5 Razón de ser de la transparencia

Al hablar de transparencia, comúnmente se piensa en una acción que debe distinguir a los gobiernos, en los distintos procesos de transición democrática y como un elemento que renueve la relación entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, no siempre se alcanzan a especificar y señalar las razones por las que es conveniente y necesario transparentar las acciones gubernamentales y cuáles son los beneficios que los ciudadanos en general, obtenemos de una gestión pública transparente.



La transparencia constituye un derecho que surge como una demanda de la ciudadanía de conocer el “quehacer gubernamental”. Con la transparencia se hace “visible” el funcionamiento de la administración pública y además le permite

al gobierno legitimizar sus acciones ante la sociedad.

Como lo he apuntado, transparencia significa que las actividades y funciones del poder, se lleven a cabo de una manera limpia y pública, en donde nada debe permanecer oculto; es decir: “abolir el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado”. El ejercicio de la transparencia debe estar abocado a combatir el ocultamiento de la información, las prácticas antidemocráticas, la corrupción, los abusos, los manejos turbios, la información sesgada y la discrecionalidad.

Ante esta demanda por hacer visibles los mecanismos y procedimientos de la acción del gobierno se han ido socializando, y hoy en día forma parte del panorama cotidiano de la sociedad. *“La demanda de transparencia en el*

desempeño de los gobiernos, es parte de esa mayor conciencia de los ciudadanos sobre su derecho a tener gobiernos más responsables y eficaces.”⁴⁸

La transparencia, no sólo debe exigirse cuando existen dudas, desconfianza o posibles malos manejos en el seno del Estado, la transparencia debe exigirse y estar presente en el funcionamiento cotidiano y regular de las organizaciones gubernamentales, no debe ser una moda pasajera o una política de un solo sexenio, tiene que ser un elemento indispensable, esencial y permanente de la administración pública.

Las ventajas de que los gobiernos hagan transparentes sus gestiones son muchas y deben aparecer en todos los ámbitos del “quehacer público” y a continuación se mencionan las más significativas:

2.5.1 Transparencia, sociedad y democracia

El valor social que tiene el acceso a la información y tener conocimiento de lo que sucede en el interior de las dependencias gubernamentales, donde se toman las decisiones que afectan a la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal, el cuál sostiene que el poder requiere de controles y límites, para frenar posibles abusos y evitar que se actúe de manera impune o arbitraria.

Hoy en día las modernas democracias no sólo deben establecer y garantizar las reglas de la competencia electoral, deben asegurar el ejercicio transparente de la gestión pública, de manera que la sociedad sea capaz de conocer y evaluar el desempeño gubernamental y el de los servidores públicos. *“Una auténtica democracia, es un pacto de honestidad que establece el gobierno con los ciudadanos, bajo el cuál estos cuentan con elementos para participar en las*

⁴⁸ PESCHARD, 2005, 14

decisiones públicas y conocer las razones y los objetivos de las acciones de gobierno.” ⁴⁹

No se puede concebir un gobierno democrático donde además del gobierno de las mayorías y el Estado de derecho no se garantice el acceso a la información, a la transparencia y a una verdadera rendición de cuentas. *“El acceso de los ciudadanos a la administración pública con base en la transparencia impide el divorcio de la sociedad y el Estado, ya que la información gubernamental es un bien público que es importante regular para evitar que no sea entendida como un monopolio del poder sordo y ciego que corresponde a los regímenes antidemocráticos y a los Estados que se alejan de la sociedad hasta quedar girando en su propio eje, es decir, en su ilegitimidad y decadencia.”* ⁵⁰ La transparencia proviene de una indiscutible razón democrática, que busca propiciar la participación y corresponsabilidad social, generar confianza y cerrar los espacios a las prácticas contrarias al interés público.

Para que un sistema democrático se considere como tal se requiere que tanto el gobierno como la sociedad, intercambien información con el fin de legitimizar las decisiones públicas. El gobierno debe explicar y justificar sus razones, para que los gobernados evalúen si estas acciones se apegan a las necesidades y los deseos de la ciudadanía. *“La transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir por que surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas. La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática.”* ⁵¹

⁴⁹ HILL, 2002, 1

⁵⁰ UVALLE, 2003, 5

⁵¹ PESCHARD, 2005, 13

México actualmente se encuentra en plena consolidación de su sistema democrático, pasamos de un sistema político autoritario, presidencialista y omnipresente, a un sistema democrático, de un sistema electoral poco competido y cerrado a uno altamente competido y abierto, de tal forma que la alternancia en la conducción política del país se ha convertido en una realidad, lo cuál se ve reflejado en una mayor participación ciudadana, más crítica, exigente y vigilante del desempeño del gobierno y el uso de los recursos públicos. *“Así, a la exigencia primera de tener elecciones libres, transparentes y competitivas, es decir, de contar con gobiernos emanados de la voluntad de los ciudadanos, ha seguido la necesidad de avanzar en la construcción de reglas e instituciones de pesos y contrapesos que impidan el ejercicio abusivo y arbitrario del poder y de canales efectivos de participación de la ciudadanía.”*⁵²

Es decir el proceso de transición democrática, ha abierto las puertas para que la democracia se extienda más allá del ámbito electoral y hoy en día los ciudadanos, tenemos la posibilidad, no sólo de elegir a nuestros gobernantes, sino también de dirigir y orientar el rumbo de las políticas públicas. *“En nuestra sociedad, sobre todo en los últimos años, la transparencia y la democracia han devenido dos conceptos tan relacionados que no es posible citar uno, sin pensar en el otro, de tal modo que parece obvio afirmar que no puede ejercerse una verdadera democracia sin transparencia, y al revés.”*⁵³

La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, se vuelve legítimo. Esta confianza proviene del simple hecho, de que la transparencia facilita que la gente comprenda mejor lo que los gobiernos están haciendo, con sus alcances y limitaciones.

En un ambiente de gestión transparente, se refuerza la credibilidad del gobierno y restringe las oportunidades para la corrupción. Es fundamental para una

⁵² Ibídem, 13

⁵³ ARENA, 2003, 9

democracia, contar con una cultura de transparencia y rendición de cuentas, en la cuál se garantice los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios públicos. *“La democracia se consolida y se garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencia y de responsabilidad, principalmente en el sector público. Si un estado no lo garantiza y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, se corre el riesgo de incurrir en actos de corrupción.”*⁵⁴

2.5.2 Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas constituyen mecanismos de gobernabilidad y hacen posible las condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales y abren nuevos canales de comunicación entre el Estado y la sociedad.

La transparencia en la gestión pública no es sinónimo de rendición de cuentas, son elementos complementarios, y muy cercanos, normalmente se afirma que la transparencia es una condición necesaria para que lleve a cabo la rendición de cuentas. Esto es cierto, pero también han existido casos en donde el proceso se da a la inversa, de un reclamo de la exigencia que las autoridades rindan cuentas surge la transparencia.

Para que la rendición de cuentas se pueda llevar a cabo de una forma efectiva y realmente pueda constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que los gobernantes y los servidores públicos hagan del

⁵⁴ DEL CASTILLO, 2003, 14

conocimiento general y transparenten sus actividades y nos expliquen, cómo se toman las decisiones, para qué motivo y los objetivos que pretenden alcanzar.

A través de la transparencia y el acceso a la información, podemos comprobar si las acciones, las decisiones, las políticas públicas, están cumpliendo con sus objetivos. Una vez que tengamos esta información, entonces sí podemos exigir a nuestros gobernantes y servidores públicos una explicación o una justificación de las acciones realizadas. La rendición de cuentas es un mecanismo que complementa a la transparencia, pero ambos, al mismo tiempo son elementos básicos de un mismo sistema, el cuál busca mejorar y hacer más eficiente a la administración pública.

La transparencia permite que la acción de gobierno sea imputable, (es decir, que la responsabilidad pública pueda ser atribuida) y por tanto, que rinda cuentas, con ello tanto los poderes Legislativo y Judicial, así como la sociedad, podrán mejorar sus capacidades de revisión y de control y al mismo tiempo se reducen las posibilidades de actuaciones contrarias a la Ley o a los programas de gobierno, así como el oportunismo y la corrupción. En este sentido, hay que tener presente, que el gobierno solo será imputable, si los ciudadanos estamos listos y preparados para usar la información y llamar a cuentas a los servidores públicos.

La rendición de cuentas requiere de acciones que la promuevan, como un marco jurídico (en México a partir del año 2002 contamos con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), instituciones (como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) y sobre todo la participación ciudadana, como ya lo mencioné es una condicionante de la rendición de cuentas.

Al obligar a los políticos y a los servidores públicos a divulgar los motivos, por los cuáles tomaron una decisión o adoptaron una política pública, no se busca solamente someterlos al escrutinio público para exhibirlos, sino de garantizar el

derecho de los ciudadanos a recibir explicaciones por parte de quienes detentan el poder. *“Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención, sino que conlleva un sentido positivo, de asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, a la vez que más eficaz y eficiente.”*⁵⁵

La rendición de cuentas y la transparencia forman un binomio encaminado a que el ejercicio del poder no se efectúe en el anonimato, ni en la irresponsabilidad, para que no se aleje de los ciudadanos y de los objetivos trazados, sino por el contrario con este binomio el ejercicio del poder debe apegarse al estado de derecho y de cara a la sociedad para que sea un verdadero poder con frenos y contrapesos.

2.5.3 Transparencia y las organizaciones públicas

En el contexto organizacional, la transparencia debe integrarse como un nuevo valor en la cultura organizacional, ante la realidad de que la ciudadanía puede conocer lo que pasa en el interior de la gestión pública, el Estado debe preocuparse en mejorar la definición de sus funciones, metas y objetivos.

*“La transparencia y la rendición de cuentas, al introducir esquemas de control sobre el poder ayudan a que éste se ejerza de manera más eficiente, por que reduce los niveles de arbitrariedad y de discrecionalidad, porque obliga a tener más claros los objetivos y los pasos que deben seguirse para alcanzarse.”*⁵⁶

Dentro de este nuevo esquema de gobierno, la transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura

⁵⁵ PESCHARD, 2005, 15

⁵⁶ *Ibíd*em, 15

administrativa, lo cual le permite participar como una medida de control externo sobre las acciones de los servidores públicos. Además el éxito o el fracaso en la actuación del gobierno dependen cada vez más del involucramiento de otro tipo de actores (sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc.), ya sean como fuente de legitimación, proveedores de información o apoyo para la instrumentación de las políticas públicas. Es decir las posibilidades de que una acción del gobierno sea favorable e incida positivamente dentro de la sociedad, serán mayores si las razones para dicha acción son conocidas por el público en general.

Contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de las dependencias, ya que los servidores públicos al verse expuestos al escrutinio público, evitan desviar sus acciones de la encomienda original y al verse envueltos en un ambiente de transparencia y rendición de cuentas, tienen que apearse a los principios que rigen la organización. *“La transparencia, por lo tanto, es un facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización. Si además entendemos toda organización como un espacio colectivo, podemos afirmar que la transparencia es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común.”*⁵⁷

Al tener funcionarios públicos responsables frente a los ciudadanos y también frente a los organismos encargados de vigilar y fiscalizar la gestión pública, se ha convertido en una fórmula adecuada para que las decisiones y acciones de gobierno puedan satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad. *“Las prácticas transparentes tienden a estructurar un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad. Pero también se requiere*

⁵⁷ VERGARA, 2005, 27

*sensibilizar a los servidores públicos acerca de las bondades de la transparencia como valor democrático; se trata de desarrollar en ellos una actitud abierta, colaboradora, constructiva y dispuesta a indagar, y coadyuvar a la solución de las preocupaciones sociales.”*⁵⁸

2.5.4 Transparencia y finanzas públicas

Con el acceso libre y fácil a la información, contamos con un elemento que nos brinda mayor poder a los ciudadanos, ya que al estar informados de los asuntos públicos, se da fin a las especulaciones y a la desinformación. Del mismo modo permite prevenir los abusos y actos de discrecionalidad, lo cuál genera mayor confianza por parte de los ciudadanos hacia su gobierno.

Al estar enterados de las acciones gubernamentales, los ciudadanos podemos ser partícipes en la toma de decisiones. Por ejemplo, la asignación del presupuesto público con el que el Estado provee a la sociedad de bienes y servicios públicos y en donde se debe reflejar las preferencias y necesidades de la sociedad.

El principio económico básico de los presupuestos consiste en “la escasez de los recursos frente a la demandas ciudadanas”, es decir, los recursos disponibles siempre van a ser menores a los gastos que se requieren realizar de ahí surge la necesidad de establecer prioridades, de racionalizar los presupuestos, eficientar el gasto, y hacerlo cercano a las necesidades y a los reclamos que emergen de la propia sociedad. *“El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cuál dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.”*⁵⁹

⁵⁸ CASTELAZO, 2003a, 60

⁵⁹ AYALA, 2001, 162

La transparencia en el presupuesto público consiste en poner al alcance de los ciudadanos la información necesaria que, permita efectuar un escrutinio exhaustivo sobre el origen y el destino del dinero público. No obstante, el ideal de la transparencia no es publicar documentos con abundantes cifras, sino demostrar que se procede conforme a las prioridades de la sociedad y que al hacerlo, el gobierno cumple con su mandato y alcanza los resultados planeados. *“La transparencia es esencial para la rendición de cuentas del presupuesto público en tres puntos: primero, incentiva al cumplimiento del mandato del gobierno eficientemente; segundo, promueve la progresividad de la política fiscal y, tercero, impulsa decisiones responsables para tener finanzas públicas sustentables.”* ⁶⁰

Cuando un presupuesto público es transparente cada ciudadano se convierte en un elemento clave en el proceso presupuestal, puesto que sus preferencias, necesidades y puntos de vista deben ser considerados a la hora de elaborar el presupuesto, además el ciudadano tiene la capacidad de conocer, analizar y evaluar los objetivos trazados.

2.5.5 Transparencia y Economía

En el ámbito económico, la transparencia sirve para atraer inversión tanto nacional como extranjera, los gobiernos actuales deben mostrar sus estados financieros al público para generar confianza y certidumbre y atraer capitales. El potencial desarrollo económico de un país está estrechamente ligado con prácticas de transparencia. *“En el contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, la actividad industrial y comercial, requieren que los recursos públicos sean utilizados con honradez y criterios de economía, eficacia y eficiencia para obtener el máximo beneficio a favor de la comunidad y dotar al*

⁶⁰ NUÑEZ, 2003, 52

sector productivo de una infraestructura adecuada. Así mismo, la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales tienen un impacto significativo en el desempeño económico.” ⁶¹

También, la transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias. Por ejemplo el caso de las crisis financieras, las cuáles se podrían evitar o minimizar sus costos, si se manejan con apertura y transparencia desde el principio.

Según estudios del Banco Mundial, las instituciones de un gobierno transparente tienen impacto positivo sobre el crecimiento de la economía y el logro de objetivos de desarrollo social. Los países con instituciones gubernamentales transparentes tienen regulaciones y procedimientos claros, y han generado un Estado de derecho efectivo, en donde se protege a la ciudadanía y a la propiedad privada y en donde existen instancias externas de rendición de cuentas. Lo cuál genera confianza tanto al interior como al exterior del país, que se traduce en mayores apoyos e inversiones.

En lo que se refiere a otros organismos internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pone énfasis en la transparencia de la información sobre asuntos fiscales en los distintos países como medida para reducir la vulnerabilidad ante crisis y fluctuaciones económicas, al favorecer la credibilidad y certidumbre en las políticas públicas y en los mercados financieros. En 1999 publicó el llamado *“Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal”* y el *“Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras”*.

El Banco Interamericano de Desarrollo, promueve la difusión de prácticas de transparencia, así como la cooperación en el combate a la corrupción de sus

⁶¹ MANJARREZ, 2003, 61

Estados miembros, y en el año 2000, organizó la “*Conferencia sobre Transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe*”.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), promueve entre los gobiernos de sus países miembros un enfoque pro-activo, en la solución de las demandas sociales. Se debe ganar la confianza de los ciudadanos ofreciendo alternativas de políticas públicas, democracia y transparencia.

2.5.6 Síntesis

Las anteriores, fueron algunas ventajas de tener una gestión pública transparente; sin embargo y a pesar de ello, los opositores de la transparencia, argumentan que esta práctica implica tener trámites administrativos excesivos o extraordinarios, gastos elevados y al mismo tiempo reduce la agilidad administrativa de la organización pública.

Si bien es cierto crear y mantener en funcionamiento los mecanismos (las unidades de enlace, páginas de Internet, publicaciones, etc.), para que el público pueda solicitar y obtener información, conllevan un costo económico, material y humano y además representan un trámite confuso y complejo, no hay punto de comparación con los beneficios que trae consigo la transparencia. Un gobierno sin transparencia, sin acceso a la información y sin rendición de cuentas, es un retroceso y un atentado en contra de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Todos los ciudadanos tienen derecho a conocer el destino de los recursos de la nación, las decisiones tomadas por las altas esferas de poder, las acciones emprendidas por el gobierno, la creación e implementación de políticas públicas, de políticas sociales y de políticas gubernamentales. De igual forma, todo aquel que administra bienes públicos, toma decisiones y emprende acciones que afectan

el bien público, está obligado a administrarlos eficientemente y a rendir cuentas sobre la ejecución de los mismos.

Para que un gobierno pueda alcanzar una gestión pública eficiente es necesario que exista un continuo proceso de retroalimentación entre las demandas de la población y las decisiones del gobierno. Lo anterior asegura una formulación adecuada de Políticas Públicas, puesto que atiende las necesidades reales de los ciudadanos.

La mejor forma de crear esta cadena de comunicación, es garantizando una ***adecuada rendición de cuentas*** por parte de los funcionarios del Estado, que permita a los ciudadanos observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios públicos y los haga partícipes del gobierno. Esto no sólo garantiza la eficiencia en la administración de los recursos públicos y de las acciones de gobierno que incide en el manejo del poder público sino que, adicionalmente, aumenta los índices de gobernabilidad, ya que mejora la transparencia de los procesos gubernamentales.

Hay que señalar que el debate ya no debe girar en torno a la existencia o no de la transparencia como herramienta de los gobiernos, el debate y las acciones deben estar, enfocadas a la consolidación de la transparencia, no sólo como elemento de la administración pública sino como un mecanismo ciudadano de control, el cual permite exigir, conocer, evaluar, el desempeño gubernamental.

Desde el momento que la transparencia surge, no ha tenido un momento de tranquilidad, sigue enfrentando resistencia incluso de los gobiernos que se dicen más democráticos, y en lugar de impulsarla, amenazan con restringirla.⁶² En otros países está en plena construcción (como en el caso de México y América

⁶² Tal es el caso de Estados Unidos, después del 11 de Septiembre de 2001, se han dado enormes espacios de discrecionalidad por parte de las organizaciones gubernamentales, se ha restringido el acceso a la información gubernamental e inclusive se han suspendido algunos derechos civiles.

Latina), definiendo su marco jurídico y las instituciones que la instrumenten; la transparencia se ha convertido en una tarea ardua, permanente y llena de retos, pero a medida que se consolide, tendremos gobiernos, más eficientes, legítimos y cercanos a la gente; y como resultado una mejor calidad de vida.

CAPÍTULO 3. OPACIDAD Y CORRUPCIÓN.

3.1 Efectos de la falta de transparencia: La corrupción

“Cuando pronunciaba una sentencia o daba una orden, no tenía en mente un soborno o una recompensa”

Sir Francis Bacon

El fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la “opacidad administrativa”, es decir, a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidades por parte de las dependencias públicas y sus servidores. La corrupción pone a los intereses particulares sobre los generales y tiene efectos nocivos en la asignación de recursos.

El estudio de la corrupción es un asunto complejo y muy amplio, por lo que para efectos de este trabajo, solamente nos enfocaremos en la relación “transparencia – corrupción”. Cuando un gobierno es opaco y cerrado y la administración pública carece de prácticas transparentes y encaminadas a la rendición de cuentas, existe el riesgo que los gobernantes y los servidores públicos incurran en prácticas contrarias a la ley, como tráfico de influencias, impunidad, cohecho, etc. Estas prácticas generan altos costos públicos que van desde el desprestigio público de las instituciones gubernamentales, las ineficiencias administrativas, hasta llegar a los costos políticos y económicos. *“La corrupción afecta de manera directa la viabilidad de nuestro contrato social al trastornar la naturaleza la relación en la que los funcionarios públicos no dan lo que se espera de ellos, mientras los ciudadanos pierden la confianza en sus autoridades.”*⁶³

Del mismo modo suele perjudicar a quienes menos tienen, permite la duplicidad de esfuerzos y en el ámbito económico quebranta la confianza de los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, al desalentar la inversión

⁶³ EIGEN, 2005, 107

produce un menor crecimiento económico. *“La corrupción es un impuesto altamente regresivo, un impuesto que vuelve más ricos a los ricos y más pobres a los pobres....”* ⁶⁴

Para el Banco Mundial el fenómeno de la corrupción se presenta en tres formas básicas que son:

- 1) **El desvío de los recursos públicos**, bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de una norma o ley.
- 2) **La corrupción administrativa**, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de un pago ó incentivo ilícito.
- 3) **La “captura” del Estado**, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al Estado al servicio de intereses privados específicos. ⁶⁵

Esta clasificación que hace el Banco Mundial tiene el objeto de hacer más operable y facilitar el análisis del fenómeno de la corrupción.

La forma más efectiva de combatir la corrupción es el fortalecimiento de la democracia, esta se hace más fuerte a través de la transparencia y para ello es

⁶⁴ REYES, 2003, 23

⁶⁵ WORLD BANK, 2000

necesario que los ciudadanos tome el control y vigile constantemente la acción del Estado. Hay que tener claro que la transparencia en la gestión pública no resuelve por sí misma el problema de la corrupción, pero si marca las pautas para poder llegar a solventar el problema. *“La corrupción que continuamente destruye la confianza en las instituciones públicas y privadas, puede prevenirse mediante una mayor transparencia en la rendición de cuentas y mejores mecanismos de control. Para restablecer la confianza en las instituciones se debe involucrar el acceso a la información y la promoción de la transparencia, que es probablemente el arma más importante contra la corrupción. Solo insistiendo en el acceso a la información y en una mayor transparencia, la sociedad civil y el gobierno podrán exponer la corrupción y asegurarse de irla eliminando gradualmente.”* ⁶⁶

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ha determinado que la transparencia y el combate a la corrupción, son compromisos ineludibles de para todo servidor público, estos temas están relacionados con los conceptos de conciencia, ética y responsabilidad. *“Combatir la corrupción brinda la oportunidad de pensar en el futuro de una nación y es la manera más eficaz de aplicar los recursos escasos para fomentar el desarrollo.”* ⁶⁷



Desafortunadamente existen países, en donde la corrupción todavía no es considerada como un problema grave, tal es el caso de México, según Transparencia Mexicana dos de cada tres mexicanos así lo consideran. Por lo tanto un primer reto para enfrentar este mal, es crear toda una cultura, sensibilizar a la ciudadanía de los graves efectos que tiene la corrupción, pero sobre todo de los costos sociales, que genera y que al final de cuentas todos los pagamos. *“Ningún gobierno es viable si no limpia sus estructuras de la corrupción. De otra manera, ésta nos regresa a un estado de*

⁶⁶ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2003, 13

⁶⁷ EIGEN, 2005, 108

naturaleza donde impera la ley del más fuerte, del más audaz, del que puede imponer su voluntad por la fuerza o por el dinero. “⁶⁸

Cuando decimos que existe una estrecha relación entre la transparencia y la corrupción, esta se refiere a que a mayor transparencia en la gestión pública, menor es la corrupción y viceversa. *“La ausencia de transparencia es terreno fértil para la corrupción, mientras que su vigencia puede revertir que la administración de la cosa pública, es decir, de la república, sea diáfana y más efectiva desde el momento en que las prácticas claro-oscuras de gestión son diluidas con normas y procedimientos de carácter público.”* ⁶⁹

Si un Estado no es transparente, no garantiza a los ciudadanos el acceso a la información y si además no existen normas y mecanismos que puedan exigir a las autoridades una verdadera rendición de cuentas, el gobierno es más propenso a incurrir en actos ilícitos y de corrupción. *“Desde muy diversas instancias se viene insistiendo en que para luchar contra la corrupción es necesario introducir luz en el sistema político – administrativo y en el sistema empresarial, es decir hay que reforzar los mecanismos de rendición de cuentas en las organizaciones y generar instancias de participación de la sociedad civil en el control del gobierno. El concepto de transparencia es el paraguas bajo el que se cobijan toda una serie de propuestas que incorporan esa filosofía.”* ⁷⁰

Federico Reyes Heróles afirma que existe una estrecha relación entre la libertad de prensa y la corrupción, en este sentido podemos destacar que los países que cuentan con leyes que garantizan la libertad de prensa, son menos corruptos que aquellos países en donde no se cuenta con este tipo de legislación. En estos países donde la ciudadanía y los medios de comunicación tienen mayores libertades también existe mayor capacidad de denuncia y rendición de cuentas y

⁶⁸ FOX, 2000, 1

⁶⁹ UVALLE, 2005, 89

⁷⁰ VILLORIA, 2003, 72

por consecuencia la corrupción tiende a disminuir. *“ahí donde se lucha por la libertad de prensa, ahí, donde los reporteros, los periodistas y en general los medios pueden actuar con seguridades básicas, en esas naciones la corrupción recibe una denuncia sistemática y por lo tanto tiende a disminuir.”*⁷¹ y por lo contrario donde las libertades civiles se ven sesgadas la corrupción aumenta.

Este mismo fenómeno se presenta con los países que poseen leyes de acceso a la información, con este tipo de leyes se dificultan los actos de corrupción. *“allí donde existe una ley de acceso a la información pública, la corrupción no campea a sus anchas. Se trata sin duda de una de las medidas más eficaces para combatir la corrupción.”*⁷² Pero de poco o nada sirve contar con una ley de transparencia y acceso a la información si los ciudadanos no nos involucramos y se le da seguimiento a los acontecimientos hasta llegar a una verdadera rendición de cuentas.

Es sin duda la vigilancia del gobierno por parte de la ciudadanía, la herramienta más poderosa para combatir la corrupción, ya que en la medida que los gobiernos se vuelven más transparentes y abren su información al escrutinio público, hay menos oportunidad para que los servidores públicos cometan actos ilícitos, lo cuál disminuye las oportunidades de corrupción.

En México se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), la cuál tiene por objeto coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

La comisión está integrada por los titulares de las dependencias de la administración pública federal, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, el Procurador General de la República, los titulares de las Unidades adscritas a la Presidencia de la República, representantes de los sectores social,

⁷¹ REYES, 2003, 21

⁷² *Ibíd*em, 34

privado y autoridades de las entidades federativas y municipales y los titulares de las paraestatales de gobierno federal.

Los objetivos del programa son:

- I. Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la administración pública federal para prevenir la corrupción,
- II. Analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos,
- III. Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos,
- IV. Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.

3.2 Indicadores de transparencia y corrupción

¿Se puede medir la transparencia?, o peor aún ¿se puede medir la corrupción?. La respuesta no es sencilla, sí bien es cierto existen alrededor del mundo índices especializados en medir la corrupción y la transparencia en los gobiernos, cada índice tiene sus propios parámetros, las organizaciones o instituciones que realizan los estudios crean sus propias metodologías, califican diferentes aspectos y tienen enfoques totalmente distintos.

El problema se complica aún más, cuando nos enfocamos en los índices que miden la corrupción, de este punto surge otra pregunta ¿cómo se mide la corrupción?, cuando esta por naturaleza se desenvuelve en la oscuridad, en el secreto, en la clandestinidad, en el anonimato, en la impunidad, etc. Dada la naturaleza del problema, se han tenido que buscar alternativas en la forma de

medir la transparencia y a la corrupción, así pues, existen índices que miden la *opacidad* de los gobiernos, otros miden la *percepción* de la corrupción y otros se enfocan en el *cumplimiento* de las leyes de transparencia y acceso a la información. Si bien es cierto que los datos resultantes de estos índices no son totalmente precisos, si nos aproximan a la realidad y nos muestran la gravedad del problema.

Con referencia al problema de generar estos índices Sergio López Ayllón dice lo siguiente: *“Ahora que la transparencia está de moda, surge el problema de cómo medirla. El asunto no es banal por varios motivos: Primero el objeto a evaluar (la transparencia) adopta múltiples manifestaciones (presupuestos, contratos, procedimientos de acceso, calidad de información, etc.). En segundo el fenómeno se presenta en diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y en distintos sujetos (administraciones públicas, congresos, tribunales, universidades públicas, etc.) Finalmente, la diversidad de enfoques metodológicos supone difíciles elecciones entre especialidad o generalidad, calidad o cantidad.”*⁷³

A pesar de los inconvenientes para generar estos índices, existen organizaciones no gubernamentales (ONG's) e instituciones académicas, que se han enfocado en la realización, el estudio y la difusión de estos indicadores. Para la sociedad es indispensable contar con ellos, puesto que fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas, sirven como referencias verificables, ayudan tanto al gobierno como a la ciudadanía a establecer las prioridades y permiten medir los efectos de las medidas tomadas para combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Si bien es cierto medir la corrupción de un país es un asunto difícil, pero es indispensable para diseñar estrategias eficaces para su disminución.

Es por ello que a continuación analizaremos brevemente los índices más importantes tanto internacionales como nacionales:

⁷³ LÓPEZ, 2005, 24

3.2.1 Indicadores internacionales

◆ *El IPC y el IFS de Transparencia Internacional*

En el caso de Transparencia Internacional, esta organización edita dos índices, por un lado tenemos el Índice de Percepción sobre Corrupción (**IPC**) y por el otro el Índice de Fuentes de Soborno (**IFS**). Los índices realizados por Transparencia Internacional, parten de una tesis que no es muy bien vista en la esfera política: “**if you want to improve it, you have to measure it**” (si quieres mejorarlo, hay que medirlo).

El IPC, es un trabajo que se basa en una serie de encuestas, elaboradas por organismos diferentes a Transparencia Internacional, así como entrevistas a analistas y expertos en la materia. Este índice como su nombre lo indica, mide la percepción del grado de corrupción, actualmente se aplica en más de 100 países y sus escalas van de 10 puntos (altamente limpio) a 0 (altamente corrupto). Transparencia Internacional encarga la elaboración del IPC a Johann Graf Lambsdorff, profesor de la Universidad de Passau en Alemania.

El IPC de TI se centra en la corrupción del sector público y la define como el abuso del servicio público para el beneficio particular. Las encuestas utilizadas para la composición del IPC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular (por ejemplo el soborno de funcionarios, pagos irregulares para la obtención de fondos públicos, malversación de fondos públicos) o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política.

De acuerdo al IPC de 2006, México obtuvo una calificación de 3.3 de 10 y se sitúa en el lugar 70 a nivel mundial junto con Brasil, Egipto, China, Ghana, India,

Senegal, Arabia Saudita y Perú. De acuerdo a este índice México cayó cinco posiciones de un año a otro, en el 2005 ocupó el lugar 65 a nivel mundial con una calificación de 3.5, sin embargo se sigue considerando como un país medianamente corrupto.⁷⁴

Gracias a los datos provenientes del IPC y de otras fuentes se ha comprobado que la corrupción distorsiona y dificulta el desarrollo económico y reduce la inversión extranjera además se reduce la confianza en las instituciones públicas impidiendo el avance de las mismas instituciones.

MAPA2
Índice de Percepción de Corrupción 2006



*Fuente www.transparency.org

J. Graf Lambsdorff realizó este mapa, el cuál representa los resultados del IPC en el 2006. El color de cada país representa el grado de corrupción, entre más

⁷⁴ En los anexos se incluyen el listado completo, con los resultados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC), realizado por Transparencia Internacional en el 2006.

oscuro es su color ese país es más propenso a las corruptelas y a los manejos turbios.

En el Índice de Percepción de Corrupción destacan los países nórdicos que siguen siendo los menos propensos a la corrupción y en el caso de América Latina sobresale Chile, que fue el país mejor ubicado en la posición número 20 con una calificación de 7.3.

Por otra parte, el Índice de Fuentes de Soborno (IFS) es un complemento del IPC y brinda información sobre la propensión de las empresas multinacionales a sobornar, los sectores comerciales más afectados y la percepción de prácticas comerciales desleales. Uno de los grandes logros de Transparencia Internacional, resultado de los índices que lleva a cabo, fue promover la convención antisoborno de los países miembros de la OCDE.

◆ *Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional y Gallup Internacional*

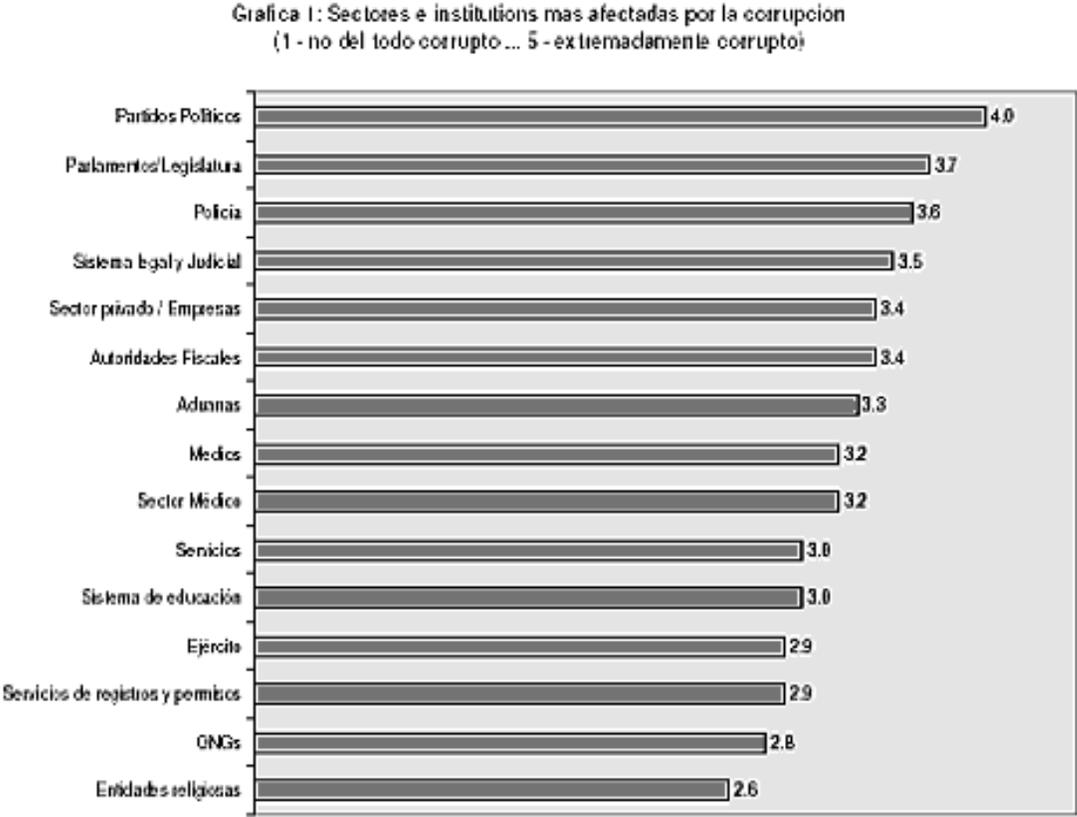
El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional presenta los resultados de una encuesta de opinión pública, que incluye más de 50.000 personas en 69 países de ingresos altos, bajos y medios. Ésta indicador es llevado a cabo por Gallup Internacional para Transparencia Internacional. El Barómetro busca entender cómo y de qué manera la corrupción afecta la vida de las personas comunes, facilitando información sobre la forma y extensión de la corrupción desde la perspectiva de los ciudadanos en todo el mundo.

El Barómetro pregunta a las personas su opinión respecto de los sectores de la sociedad que consideran más corruptos, cuáles son las esferas de la sociedad que se ven más afectadas, si la corrupción ha aumentado o disminuido respecto del pasado y si prevalecerá en mayor o menor medida en el futuro. Además, el

Barómetro examina en detalle el soborno y presenta información sobre: la frecuencia con que las familias pagan sobornos; la manera en que se realizan estos pagos; si se paga para tener acceso a los servicios públicos y las sumas que se pagan.

Dicha información puede resultar vital en la lucha contra la corrupción y el soborno. Por ejemplo, el establecer cómo se realizan las transacciones corruptas puede resultar importante en el diseño de las medidas anticorrupción.

GRAFICA 1
Resultados del Barómetro de la Corrupción: Sectores e Instituciones mas afectados por la corrupción.



*Fuente: www.transparency.org

Al preguntar al público que especifique cuáles son los sectores de la sociedad que se ven más afectados por la corrupción, el Barómetro puede convertirse en un

catalizador para la reforma. Asimismo, las percepciones de las personas sobre la preponderancia de la corrupción en el tiempo puede resultar una medida importante para el éxito de las políticas e iniciativas anticorrupción.

El Barómetro se llevo a cabo por primera vez en 2003 en 45 países y luego en 2004 en 64 países, el Barómetro hoy en día analiza casi 70 países. Los hallazgos del Barómetro Global de la Corrupción 2005 resultan una denuncia a los sistemas políticos y de justicia en todo el mundo.

Los ciudadanos en los países encuestados consideraron los partidos políticos, los parlamentos, la policía y el poder judicial como las instituciones más corruptas en la sociedad.

◆ *Internacional Country Risk Guide*

Internacional Country Risk Guide (ICRG), es una consultora internacional, que cuenta con un índice ponderado de la estabilidad política, la cuál incluye elementos como la rendición de cuentas, la corrupción, las condiciones económicas, sociales, los conflictos internos y externos. Este índice abarca 22 variables y las divide en 3 subcategorías de riesgo, que son: político, financiero y económico.

La metodología consiste en generar tres índices por separado, los cuáles corresponden a cada una de las subcategorías. El índice de riesgo político tiene una escala máxima de 100, el de riesgo económico de 50, y el de riesgo financiero 50. Los puntos obtenidos en cada indicador se suman, y posteriormente se dividen entre dos y así se obtiene el indicador. La escala va de 0 (mayor riesgo) a 100 (menor riesgo).

En su último trabajo el Internacional Country Risk Guide, calificó a México con 67.4 puntos de 100.

◆ *El índice de Negocios Internacional*

El Índice de Negocios Internacional es una encuesta mundial de percepción sobre la corrupción, que incluye varios factores de riesgo comercial y político. Está basado en estudios de consultores especialistas en el tema y organiza a los países en una escala que va del 1 (muy corrupto) al 10 (no corrupto), este índice tiene la particularidad que dada la seriedad y la rigidez, con que se lleva a cabo la investigación, es uno de los índices más utilizados alrededor del mundo y es altamente confiable.

◆ *Standard & Poor's*

Este es un índice generado por la consultora "Standard & Poor's" y consiste en una serie de encuestas aplicadas a empresarios e inversionistas, sobre el nivel de corrupción, de los resultados de estas encuestas se obtiene un promedio ponderado.

◆ *Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers*

El índice de Opacidad realizado por la consultora Pricewaterhouse Coopers define a la opacidad como la falta de regulación gubernamental, la falta de prácticas formales, claras, precisas y ampliamente aceptadas en el ambiente de negocios y en base a estos cinco factores mide la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico y político de los países.

La tesis de Pricewaterhouse Coopers, es muy sencilla “**el costo del capital es uno de los mejores medidores de transparencia**”. “*este enorme despacho organizó entonces un estudio en 35 países para determinar los elementos que componían el factor “O”. **CLEAR** es la palabra de cinco letras que por sus acepciones en inglés encierra los elementos claves. **C** para corruption o corrupción; **L** para **Legal System** o sistema legal; **E** para **Economic Policies** o políticas económicas; **A** para **Accountability** o rendición de cuentas y **R** para **Regulatory regime** o régimen regulatorio.*”⁷⁵

La escala del índice de opacidad va de 0 a 150, en donde 0 significa mayor transparencia y 150 mayor opacidad. En el año 2001 México alcanzó una calificación de 48 puntos, lo cuál es una calificación satisfactoria.⁷⁶

TABLA 2
Comparativo por país del “Factor O” del Índice de Opacidad

País	Corrupción	Legalidad	Economía	Rendición de Cuentas	Regulación	Factor O	Impuesto (%)
Singapur	13	32	42	38	23	29	0
Chile	30	32	52	28	36	36	5
EUA	25	37	42	25	48	36	5
Reino Unido	15	40	53	45	38	38	7
México	42	58	57	29	52	48	15

⁷⁵ REYES, 2003, 31

⁷⁶ En los anexos se incluye íntegramente el índice de Opacidad, con los resultados y los efectos en el costo del capital.

◆ *Índice de Opacidad de The Kurtzman Group*

El 21 de septiembre de 2004 se dio a conocer el Índice de Opacidad 2004, elaborado por el Grupo Kurtzman. El índice recupera y enriquece la metodología del Índice de Opacidad 2001 de la empresa Pricewaterhouse Coopers. En este nuevo índice 48 países son evaluados en cinco dimensiones: corrupción, opacidad legal, política económica, reglas contables y regulación.

La metodología evalúa a los países a través de 65 variables, obteniendo datos de 41 fuentes, lo que representa mayor riqueza de información respecto a la encuesta de 2001 (37 entrevistados para México). Entre las fuentes se encuentran el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y autoridades locales. El Grupo Kurtzman estima que por cada punto que sube un país en el índice de opacidad, su ingreso per cápita cae en 986 dólares.

El índice de opacidad de México es de 44, ubicándose en la posición 36 de 48 países (en 2001, México ocupó el lugar 6 de 35 países, aunque dados los cambios en la metodología y el incremento de países, ello no podría interpretarse como un incremento en la opacidad general del país). En la variable corrupción, México ocupa la posición 35 de 48 países.

◆ *Governance Matters IV*

Este estudio del Instituto del Banco Mundial presenta un conjunto de indicadores de gobernabilidad para 209 países, de 1996 a 2004. Dichos indicadores están agrupados en seis componentes de buena gobernabilidad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; estado de derecho y control de la corrupción.

Ya vimos los índices más importantes a nivel internacional, ahora hay que enfocarnos en el caso mexicano:

3.2.2 Indicadores nacionales

◆ *Observatorio Ciudadano para la Transparencia*

El Observatorio Ciudadano para la Transparencia evalúa periódicamente los avances en las políticas de transparencia y acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), este indicador es conocido como “*Estudio sobre el cumplimiento de las obligaciones de información*”.

Este índice busca evaluar el grado en que el gobierno federal, las entidades federativas y los gobiernos municipales, cumplen con las obligaciones incluidas en las leyes de transparencia y acceso a la información, con este estudio se permite determinar el avance real de los gobiernos en materia de transparencia, independientemente si se ha expedido o no una ley.

La metodología desarrollada establece una serie de rubros de información que debe estar al alcance del público y otorga una calificación a cada unidad de gobierno por el grado de cumplimiento con este criterio en su página de Internet.

Este índice no evalúa en su totalidad las variables que determinan el grado de transparencia y acceso a la información en una entidad federativa o en un municipio, sino que sólo se enfoca en una selección de ellas, relacionadas con las obligaciones de publicar información en Internet, del mismo modo tampoco mide la calidad, ni la congruencia de la información, sino únicamente la disponibilidad de la información en este medio electrónico.

◆ *Índice de Transparencia Presupuestaria de Fundación Ford y el CIDE*

La fundación Ford y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), realizan cada año el índice de Transparencia Presupuestaria, el cuál mide la percepción de transparencia que tienen los expertos, en torno al proceso presupuestario.

El índice de transparencia presupuestaria fue desarrollado por un grupo de de instituciones civiles y académicas de cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Perú).

TABLA 3
Países, Organismos e Instituciones participantes en el Índice de Transparencia Presupuestaria de la Fundación Ford y el CIDE.

Organismos e Instituciones Participantes	
País	Institución
Argentina	Poder Ciudadano
Brasil	El Instituto Brasileiro de Analices Sociais e Economicas (IBASE)
Chile	El Departamento de Economía de la Universidad de Chile
Perú	El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
México	CIDE, Equidad y Género y Fundar

Este proyecto fue financiado por la Fundación Ford y el estudio se compone por dos partes complementarias, una encuesta de percepciones sobre la transparencia presupuestaria entre los principales usuarios de la información sobre finanzas públicas y un análisis detallado del marco legal del proceso presupuestario en cada uno de los países, elaborado por un grupo de expertos.

Con esto se hace posible identificar si la falta de transparencia se debe a lagunas legales o a aplicaciones deficientes de las leyes presupuestarias.

Son tres los objetivos principales de este estudio:

- 1) Generar un índice que permita la medición de la transparencia en el gasto público y hacer comparaciones entre países, (con ello se pretende ampliar los alcances del estudio y generar información que ilustre la evolución de la transparencia en cada país).
- 2) Generar conocimiento sobre el presupuesto y la importancia de su transparencia, (la transparencia es importante por que se relaciona con los mecanismos de control y es una condición necesaria para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos y para que exista una adecuada rendición de cuentas, estos son elementos claves para producir gobiernos eficientes y honestos).
- 3) Identificar las áreas específicas del presupuesto más opacas.

En el índice de transparencia presupuestaria de 2003, México obtuvo una calificación de 5.4 puntos de 10, lo cuál es un resultado poco satisfactorio, en este índice vuelve a sobresalir el caso de Chile que fue el mejor calificado de los cinco países y obtuvo una calificación de 6.1, apenas aprobatorio.

- ◆ *El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana*

Transparencia mexicana, lleva a cabo la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (**ENCBG**), este documento constituye una herramienta que mide no sólo la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción, sino también el número y costo de los actos de corrupción en que incurren los ciudadanos. La ENCBG registra la frecuencia con que ocurren los actos de corrupción para la obtención de servicios públicos. Al mismo tiempo, permite evaluar los avances en el combate a

la corrupción en el tiempo y facilita la identificación de responsabilidades y competencias a partir de los niveles de corrupción presentes en la oferta de servicios públicos en los tres niveles de gobierno y en el sector privado.

La Encuesta mide las experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 32 entidades federativas del país y en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. Los actos de corrupción fueron registrados en la Encuesta cuando el entrevistado declaró haber pagado una “mordida” para realizar un trámite o recibir un servicio público.

Con los datos proporcionados por la Encuesta se construye un Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (**INCBG**). El INCBG es un instrumento de medición que permite identificar, por un lado, los niveles de corrupción a nivel estatal, y por otro, el nivel de corrupción por cada tipo de trámite necesario para la obtención de un servicio público. Adicionalmente, el Índice permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características demográficas, sociales y económicas de la población, y utiliza una escala de 0 a 100, en donde a menor valor en el Índice, menor nivel de corrupción. En la clasificación general de entidades y trámites, los primeros lugares representan menor nivel de corrupción y los últimos una mayor incidencia de “mordidas” en la prestación de servicios públicos.⁷⁷

De acuerdo con la ENCBG de 2003, el nivel de corrupción en México disminuyó entre 2001, año en que se realizó por primera ocasión la encuesta. En 2001 el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno fue de 10.5, mientras que en 2003 el Índice llegó a 8.5 puntos. Sin embargo, aunque la corrupción ha disminuido, ésta sigue siendo un problema serio que enfrentan los hogares mexicanos para lograr obtener servicios públicos y una carga económica para la población más pobre del país.

⁷⁷ En los anexos, se incluye el INCBG por entidad federativa, correspondientes al año 2003.

La encuesta registró **101 millones** de actos de corrupción en el uso de servicios públicos **en el 2003**. En promedio, la corrupción representó un gasto de **107 pesos** para los hogares mexicanos, lo que implica más de **10,656 millones de pesos anuales en pagos de “mordidas”** que los hogares del país tuvieron que hacer por servicio público. En 2001 el gasto en “mordidas” fue de 109.5 pesos.

Otros resultados que llaman la atención del INCBG 2003, **21 entidades federativas mejoraron su INCBG y 11 empeoraron**. Las entidades con menor nivel de corrupción fueron Baja California Sur (2.3), Quintana Roo (3.7), Colima (3.8), Hidalgo (3.9) y Aguascalientes (3.9), que ocuparon los lugares 1 al 4. En el otro extremo, las entidades que mayor nivel de corrupción tuvieron en 2003 fueron Guerrero (12 puntos), Durango (12.6), Estado de México (12.7), Distrito Federal (13.2) y Puebla (18), que fue la entidad en donde hubo más incidencia de “mordidas” para la obtención de servicios públicos.

◆ *Índice de Gobernabilidad y de Desarrollo Empresario del Tec. de Monterrey*

El Tecnológico de Monterrey, realiza este índice en donde se estudia cómo la corrupción afecta la gobernabilidad y cómo esto desalienta el desarrollo empresarial. Para llevar a cabo este estudio se basaron en siete puntos que son:

- 1) La calidad de los servicios públicos
- 2) El costo de la burocracia
- 3) La previsión de las leyes y regulaciones
- 4) La corrupción
- 5) La confianza en el sistema judicial
- 6) La estabilidad política
- 7) Los derechos y contratos

◆ *Cuenta Pública en México*

En mayo de 2005, la Universidad de Guadalajara dio a conocer los resultados del estudio Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior, en el que se clasifica a las 32 entidades federativas a partir de un análisis de las leyes que regulan la fiscalización superior del gasto público en cada una de ellas.

Como se puede apreciar en México existen varios índices que miden la corrupción y/o la transparencia, estos indicadores, tienen diferentes objetivos, parten de diversas metodologías y se enfocan en ciertos aspectos particulares, pero lo cierto es que, en general todos muestran una realidad única; La corrupción sigue siendo un problema grave en el país y tienen un alto costo para la sociedad mexicana y el gobierno. Si bien es cierto se ha combatido a la corrupción y algunos índices como la ENCBG afirman que ha disminuido, los resultados muestran una realidad preocupante en donde los costos económicos y sociales son alarmantes y en donde aun queda mucho por hacer en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Contar con estos indicadores es de gran valor, puesto que reflejan las debilidades y las áreas críticas del gobierno y en base a esta información se deben tomar las medidas necesarias para fomentar la transparencia y el acceso a la información elementos indispensables para que exista un verdadero mecanismo de control.

3.3 Ética y transparencia

“Cada vez que hagan una cosa, aunque solo sea conocida por ustedes mismos, pregúntense cómo actuarían si todo el mundo los estuviera contemplando y actuar en consecuencia”

Thomas Jefferson

La ética se ha estudiado de manera sistemática desde la antigüedad, la palabra ética proviene del griego antiguo y tiene dos significados, el primero procede del término **êthos**, que quiere decir hábito o costumbre, posteriormente se originó el término **êthos**, que significa modo de ser o carácter.

Hoy en día las sociedad civil exige a sus gobernantes y a los servidores públicos que actúen con ética, con ello se puede combatir las conductas ilícitas, la corrupción, el cohecho, entre otros males. Del mismo modo la sociedad a su vez, debe comprometerse con la ética y con los valores que de ella emanan. *“La ética es una actividad reflexiva que nos ayuda a delimitar los buenos principios y a intentar actuar en consecuencia. Desde otra perspectiva más genérica, la ética o la moral, que etimológicamente significan lo mismo, sería: el conjunto de intuiciones y concepciones de las que se valen los distintos grupos humanos e individuos para identificar lo que está bien y lo que está mal, lo que se debe hacer y lo que se debe evitar.”*⁷⁸

La ética es una serie de valores, que deben propiciar que la conducta y el comportamiento de un individuo o una organización tienda a la congruencia; *“La Ética es un cuerpo de valores y principios – cuya comprensión plena incluye a sus contrarios – que en su conjunto orientan el comportamiento de la vida en sociedad. Por ejemplo, el principio o valor de la honradez incluye a su contrario, la deshonestidad. El propósito es establecer el contraste, analizar sus características generales y particulares y entender el porqué se convierte en un valor o principio ético; es decir, el actuar a favor de la armonía y sus equilibrios.”*⁷⁹

⁷⁸ VILLORIA, 2002, 661

⁷⁹ CASTELAZO, 2005, 2

Si bien la ética no define situaciones organizativas, sí promueve actitudes que le restan inconsistencia a las organizaciones y al mismo tiempo orientan la conformación de normas que permiten la transformación y el aprendizaje de una nueva cultura administrativa y en consecuencia, una nueva actitud individual. *“Cuando hacemos referencia a la ética empresarial no estamos refiriéndonos a un asunto religioso, filosófico, voluntarioso, más bien a una actitud que permite cumplir de manera óptima las responsabilidades, enfrentar las dificultades cotidianas y mirar hacia el futuro como una oportunidad de verdadero cambio. La ética empresarial hace referencia al beneficio de la misma empresa y de la sociedad, en este sentido, no tiene un toque religioso sino de compromiso y responsabilidad.”* ⁸⁰

La ética en el servicio público se ha convertido en una necesidad de los gobiernos, y se refiere tanto al cumplimiento de los fines del servicio, como a lo moral del trabajo: *“La ética en el servicio público es un imperativo de primer orden. Tiene su razón de ser en el desprestigio y la desconfianza que la administración pública ha vivido principalmente en los años setenta y ochenta, repuntando su importancia en los años noventa. Recobrar la confianza en el quehacer administrativo y gubernamental, es compromiso ineludible para fortalecer la institucionalidad de los sistemas democráticos.”* ⁸¹ Hoy en día ante este nuevo rol del Estado, la ética y la transparencia, conducen a enfocar los esfuerzos de la administración pública, con apego a las normas y a los procedimientos.

Debe existir congruencia entre la ética que se postula en las leyes, discursos y programas gubernamentales públicos y la política ejercida desde las instituciones. El medio idóneo para medir esa congruencia, es la aplicación de la transparencia. *“Con la política de la transparencia, la administración pública atiende los valores de la ética y la publicidad democrática porque son fórmulas que permiten generar*

⁸⁰ MENDEZ, 2002, 3

⁸¹ UVALLE, 2003, 139

relaciones de confianza que son fundamentales en el quehacer de las instituciones públicas. La ética es generadora y promotora de valores que contribuyen a que el gobierno de la república sea confiable, y que los gobernados sean considerados el núcleo fundamental en las decisiones, las políticas y los servicios públicos que les proporciona la misma administración pública.” ⁸²

Los valores que de la ética emanan, sirven como base para que los servidores públicos tomen decisiones, sirven como guías de comportamiento, legitiman al gobierno ante la sociedad, fortalecen el sistema democrático, limita los intentos de corrupción y canaliza los esfuerzos para alcanzar las metas planeadas. Del mismo modo algunos autores señalan que el comportamiento ético requerido a los servidores públicos, empleados o a los miembros de una organización han logrado una actuación más responsable y comprometida dentro y fuera de la organización.

Para Julio Sergio Ramírez, la ética en la administración pública tiene diferentes papeles claves:

- a) Es el fundamento normativo de la función del Estado en la comunidad, que debe formarse en la sociedad para bienestar de todos,
- b) protege el interés de la sociedad como un todo en el manejo de los asuntos públicos; provee legitimidad, seguridad y confianza en el ejercicio de la autoridad pública,
- c) dicta el comportamiento del servidor público,
- d) sirve como fundamento para establecer y justificar los principales deberes y derechos de las de las partes involucradas en el manejo de los asuntos públicos.

“La ética revitaliza a la administración pública cuando ésta adopta como forma de conducta la honradez, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad. De este

⁸² UVALLE, 2005, 89

modo, tanto los directivos como los operadores de la administración pública no deben eludir los imperativos categóricos de la ética, y, de este modo, han de evitar que el desprestigio y la suspicacia, sean los corrosivos que distancian a los ciudadanos de la propia administración pública. “ ⁸³

Méndez Reyes y López Jasso, señalan cuáles son los beneficios en la implementación ética empresarial en la gestión pública;

“Diez beneficios en la implementación de la ética en el servicio público”

- 1) Mejora sustancialmente la actitud y las acciones de la sociedad.
- 2) Ayuda a mantener una dirección segura en tiempos de turbulencia.
- 3) Un programa de ética cultiva fuertemente el espíritu de equipo y la productividad.
- 4) Finca en los empleados solidez y significado personal alrededor de la empresa.
- 5) Es una política de seguridad pública, ayuda a que las políticas sean legales.
- 6) Ayuda a evitar actos de omisión y puede reducir la criminalidad en gran medida.
- 7) Ayuda al administrador a evaluar la calidad, a implementar estrategias de planificación y a apuntalar la gerencia.
- 8) Refleja una imagen pública de fortaleza de la empresa, el gobierno y la sociedad.
- 9) Legitima las acciones gerenciales, fortalece la coherencia y la cultura de las organizaciones, ofrece consistencia en el estándar y la calidad del producto.
- 10) Sensibiliza los valores y las preocupaciones del empresario y formaliza el hacer bien las cosas en el lugar de trabajo de sus empleados.

⁸³ *Ibíd*em, 206

La ética pública apunta entonces hacia la “transparencia” y la “probidad”, como conductas activas de los servidores públicos: *“El tema de la ética ya sea en la gestión pública como en el sector privado, está indefectiblemente unido al de la transparencia ya que éste sintetiza el verdadero remedio, para implantar la probidad en las relaciones interpersonales y especialmente las relaciones entre el Estado y la ciudadanía así como también entre los funcionarios y quienes ofrecen o demandan servicios de éste.”* ⁸⁴

La probidad se puede entender como el actuar recta y honradamente en la vida, para algunos expertos en el tema, lo opuesto a la corrupción administrativa es la probidad administrativa. En el campo de la ética la probidad administrativa se refiere a que los servidores públicos realicen sus encomiendas de manera eficiente y sin desviaciones que puedan derivar en actos ilícitos o en corrupción.

Actualmente se ha establecido una doctrina de ética en el servicio público mexicano, como parte del combate a la corrupción y basada en los principios de responsabilidad pública, imparcialidad, objetividad, igualdad, transparencia, rendición de cuentas entre otros, ha esta doctrina la conocemos como los “Códigos de ética” y a continuación nos enfocaremos en su estudio.

⁸⁴ MATTIO, 2005, 1

3.4 Códigos de ética

“Es por consiguiente necesario que, quien quiera alcanzar o conseguir algo en el orden de la política o la sociología, sea él personalmente hombre de buenas costumbres”

Aristóteles

La preocupación por el comportamiento ético de los servidores públicos en nuestro país, ha sido una inquietud permanente tanto de la sociedad como de los gobiernos.

En una sociedad donde el cohecho, el fraude electoral y la corrupción caracterizaron al antiguo sistema político, temas como la honradez, la moralidad, la honestidad, la renovación moral, la ética y el combate a la corrupción, han estado presentes en las agendas de gobierno, en los discursos políticos, en los informes presidenciales, en los Planes Nacionales de Desarrollo, en los programas de reforma y modernización administrativa y en las políticas públicas.

Desafortunadamente la gran mayoría de los programas que se crearon alrededor de estos temas nunca cumplieron con las expectativas deseadas, ya que muchos de ellos quedaron en el olvido, otros nunca se pudieron consolidar, otros carecían de las instancias adecuadas para su implementación y desempeño, algunos programas al ser políticas sexenales no se les dio la continuidad que requerían, y peor aún, hubo algunos proyectos que no pasaron de ser buenas intenciones y otros programas en los cuáles jamás existió voluntad del gobierno, para llevarlos a cabo.

A partir de las últimas dos décadas ha surgido un nuevo impulso para que la transparencia, la ética y sus valores sean rasgos característicos de la administración pública. Además de la apertura democrática que ha generado una mayor conciencia y demanda social y la disposición del gobierno federal. La más reciente fue en la administración del Presidente Fox fue la implementación del

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

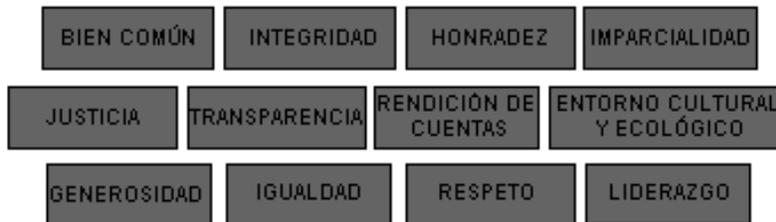
Entre los principales objetivos del programa se encuentran, prevenir y abatir la corrupción e impunidad e impulsar la mejora en la calidad de la gestión pública, se presentó como proyecto y línea de acción la creación de un código de ética para los servidores públicos, el espíritu del código de ética es de carácter preventivo.

Hay que tener en cuenta que dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades, en sus artículos 48 y 49, se encuentra la de elaborar un código de ética que contenga reglas claras, para que en la actuación de los servidores públicos impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se le presenten. Estos códigos tienen como objetivo propiciar una plena vocación del servicio público en beneficio de la colectividad.

Los códigos de ética son documentos que establecen normas de conducta que deberán ser respetadas por aquellos que se relacionen con la actividad para la cuál se estableció. Podemos decir que los códigos de ética son guías para que un grupo en específico (en este caso los servidores públicos) mantengan comportamientos y conductas derivadas de una serie de valores.

El 31 de Julio del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el documento “Código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal”, el cuál está integrado por los siguientes valores:

DIAGRAMA 1 Valores del Código de Ética



- Bien Común: Las decisiones y acciones de los servidores públicos deben orientarse a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de los intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El compromiso con el bien común implica que los servidores públicos deben estar conscientes de que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos.
- Integridad: Los servidores públicos deben actuar con honestidad y atendiendo siempre a la verdad. Al actuar de esta manera, se fomenta la legitimidad y credibilidad de la sociedad ante las instituciones públicas y los servidores.
- Honradez: Los servidores públicos no deberán utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a terceros. Tampoco deben aceptar compensaciones o dádivas, de terceros, puesto que pueden comprometer su desempeño como servidores públicos.
- Imparcialidad: Los servidores públicos deben actuar sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organizaciones o a personas. El compromiso de todo servidor público es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, no deben permitir que nadie, ni nada, intervenga o lo inflencie, en la toma de decisión.

- **Justicia**: Todos los servidores públicos deben conducirse con apego a las normas jurídicas y conforme a derecho. Para ello, es obligación de los servidores conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.
- **Transparencia**: Los servidores públicos deben permitir y garantizar el acceso a la información a todas las personas que así lo soliciten. Además los servidores deben hacer uso responsable y claro de los recursos públicos, que poseen, evitando cualquier tipo de discrecionalidad o actos ilícitos.
- **Rendición de Cuentas**: Rendir cuentas para los servidores públicos es asumir plenamente, ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus actividades y funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.
- **Entorno Cultural y Ecológico**: Esto quiere decir que al realizar los servidores públicos sus actividades, deben evitar afectar de cualquier forma, nuestro patrimonio cultural y el ecosistema.
- **Generosidad**: Este valor se refiere a que los servidores públicos deben conducirse con una actitud sensible, de respeto y de apoyo hacia la sociedad y también hacia los servidores públicos con los que conviven o interactúan. Esta conducta debe ser aplicada especialmente cuando los servidores interactúen con personas o grupos vulnerables, como por ejemplo; personas con capacidades especiales, adultos mayores, niños, miembros de etnias, etc.

- Igualdad: En este valor se señala que los servidores públicos deben prestar los servicios que se les han encomendados a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar, su sexo, edad, credo, religión, o preferencia política.
- Respeto: Los servidores públicos deben dar a las personas y los compañeros y/o colaboradores un trato digno, tolerante, cortés y cordial. Los servidores están obligados a reconocer y considerar en todo momento los derechos, las libertades y las cualidades inherentes a la condición humana.
- Liderazgo: El servidor público debe convertirse en un promotor de los valores y principios en la sociedad, además los servidores deben ser un ejemplo para la sociedad, al aplicar cabalmente en el desempeño de sus funciones, los valores que se encuentran en el código de ética y en el código de conducta.

Con el código de ética se indica la forma en que se espera se comporten los servidores públicos ante situaciones que representan un dilema ético o un conflicto de valores. Con este documento se establecen normas y pautas de conducta como producto de la voluntad de la sociedad y en el caso de la administración pública de la obligación política. *“Un verdadero código de conducta de los servidores públicos asegurará al gobierno no perder la credibilidad, podrá ser elegido o reelegido por la sociedad y nosotros estaremos seguros que el dinero vía impuestos mejorará los servicios públicos, atenderá a los más pobres y generará resultados más específicos que puedan ser evaluados.”* ⁸⁵

⁸⁵ MENDEZ, 2002, 3

La ética en el sector público se convierte en un mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder político, es además un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la administración pública y sus instituciones. Del mismo modo proporciona la base para contrastar prácticas, costumbres y conductas que de forma general, garanticen a la ciudadanía el respeto de sus intereses y cumplimiento de los procedimientos.

CAPÍTULO 4. TIEMPO DE HACER PÚBLICO AL PODER PÚBLICO; ACCESO A LA INFORMACIÓN

“Revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes.”

Stuart Mill

4.1 El derecho a la información pública gubernamental

Para el politólogo italiano Giovanni Sartori una sociedad libre necesariamente está informada, de lo contrario se atenta contra la libertad. La información que posea cualquier individuo lo dotará de elementos para fundamentar una decisión y ejercer su libertad de elección, de lo contrario si se carece de dicha información puede convertirse en víctima del engaño y de la imposición. *“Tenemos derecho a saber, por que, la información completa, oportuna y veraz es un derecho inalienable de la persona humana y una obligación declinable de la administración pública.”* ⁸⁶

El acceso a la información constituye otro elemento clave de la transparencia y la rendición de cuentas el acceso a la información provee a los ciudadanos mayor capacidad para participar en las decisiones de la vida pública que les afectan así como para demandar una rendición de cuentas de los actos de los servidores públicos. Con el acceso a la información los ciudadanos adquirimos una nueva postura para dirigirnos al Estado y preguntarnos que es lo que sucede en su interior.

El derecho a la información es la puerta de acceso a la transparencia y a la posibilidad de exigir cuentas a nuestros gobiernos y es la ciudadanía quien

⁸⁶ MAZA, 2001, 16

podrá fortalecerlo. El derecho a la información puede entenderse en su dimensión social, según la definición de Carlos Soria, como: “un acto de justicia, una función pública, un derecho y un deber, destacando que no es patrimonio exclusivo o excluyente de empresas informativas, ciertamente su objetivo está destinado a resolver cualquier asunto, problema o situación, pues apoya al sujeto a fijar, delinear y formar el criterio de los otros sujetos”

El derecho de acceso a la información se entiende como *“La prerrogativa de la persona a acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley. Y sus principales objetivos son básicamente tres.*

- a) Reducir la corrupción al fomentar la transparencia de las acciones de gobierno.*
- b) Fomentar la toma de decisiones públicas en base de criterios no arbitrarios, consensuados con las partes interesadas, y fundamentadas en argumentos lógicos que procuren el uso eficiente de los recursos públicos.*
- c) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. “⁸⁷*

Para Ernesto Villanueva, el derecho de acceso a la información puede definirse como: *“El conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado. “⁸⁸*

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos pues nos permite obtener información útil para proteger nuestros intereses y participar en el ámbito de lo público.

⁸⁷ VILLANUEVA, 2003a, 89

⁸⁸ VILLANUEVA, 2003b, 14

Partimos del principio de que toda la información gubernamental es pública y debe ser del dominio público con excepción de las restricciones que marca la Ley.

El acto de informarse, se constituye como un derecho pero también como una obligación. Una sociedad mejor informada es una sociedad mejor preparada para afrontar los retos que su propia nación le demanda; es también un modo que permite saber hacia dónde dirigir sus esfuerzos personales en la búsqueda de un mejor desarrollo personal y que, pueda repercutir en el ámbito de lo colectivo. La búsqueda de informarse por parte de la ciudadanía, es parte importantísima de la ***cultura política es, asimismo, una responsabilidad política.***

Con el crecimiento de las necesidades sociales, las condiciones de pobreza, la inseguridad y el deterioro de la calidad de vida, los ciudadanos ponen su atención en los aparatos gubernamentales, esperando respuestas, la falta de responsabilidad e información en el ámbito público no sólo limita las posibilidades de un efectivo desarrollo económico y social, sino que debilita a la sociedad en su totalidad. Es por ello que la búsqueda de información y de transparencia es una responsabilidad política de la sociedad como una ***obligación del gobierno y forman parte de la ética gubernamental.***

El acceso libre y fácil a la información del gobierno es un elemento que brinda mayor poder a los ciudadanos, facilitando el mejor conocimiento y un debate más informado de los asuntos públicos dando fin a las especulaciones y a la desinformación. Con el derecho de acceso a la información pública gubernamental se garantiza la posibilidad de que los ciudadanos puedan dirigirse a los organismos gubernamentales y solicitar que les muestren o que se les de una copia de los documentos que están bajo su custodia.

El derecho a la información ejercido oportunamente constituye un mecanismo que permite disminuir la corrupción, ya que al eliminar la opacidad del ejercicio público, aminora la crisis de representatividad dando a conocer claramente quiénes son

responsables del beneficio o perjuicio que recibe la sociedad desde las acciones gubernamentales. Tanto el acceso a la información como la transparencia son elementos fundamentales para la construcción de la democracia, y constituyen una exigencia legítima de la sociedad civil. Ésta, a su vez, habrá de hacer un análisis crítico de los resultados presentados por parte de las instituciones de gobierno, de las omisiones, de los aciertos y retos por venir, todo ello como un esfuerzo de corresponsabilidad entre los diversos sectores de la sociedad. Apropiarnos como ciudadanos del derecho a la información significa ser capaces de compartir con los demás ciudadanos la importancia de una participación bien informada y capaz de impulsar la justicia ante los actos de impunidad.

El acceso a la información es esencial para el desarrollo de la confianza de las instituciones públicas y el funcionamiento de un régimen democrático. De igual manera induce cambios en la sociedad, al influenciar a la ciudadanía a tomar una postura crítica, participativa, demandante y abierta.

Por su parte Miguel Sánchez Morón sistematiza las funciones del derecho de acceso a la información:

- a) *“El derecho de acceso puede lograr satisfacer interés individual de los ciudadanos de tener conocimiento de aquella información que les pueda afectar o que simplemente deseen conocer, cualesquiera que sean las razones de su solicitud.*
- b) *El derecho de acceso permite al particular adquirir elementos de conocimiento o juicio que puedan ser convenientes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, ya sea en la vía administrativa o judicial.*
- c) *Desde una dimensión objetiva, el reconocimiento del derecho de acceso realiza una ulterior función, ya que repercute directamente sobre la manera*

como funciona la Administración estimulando su eficacia y su corrección. “

89

En septiembre del 2005, la “*Society Justice Initiative*”, difunde diez principios sobre el derecho de acceso a la información. Estos principios surgen de la comparación de la legislación y la práctica en más de sesenta países alrededor del mundo que poseen leyes de acceso a la información pública, con estos principios se provee un conjunto claro de estándares, para guiar a la sociedad civil y a los gobernantes en sus esfuerzos por incrementar el acceso a la información pública:

1. El acceso a la información es un derecho de todos: Cualquier persona puede solicitar información, sin importar su nacionalidad o profesión. No debe haber requisitos de ciudadanía, como tampoco necesidad de justificar las razones por las que se está buscando la información.

2. El acceso es la norma – la secrecía es la excepción: Toda la información en manos de los organismos gubernamentales es pública en principio. La información sólo puede ser reservada por un estrecho conjunto de razones legítimas establecidas en el derecho internacional y codificada en la ley nacional.

3. El derecho aplica a todos los entes públicos: El público tiene el derecho a recibir información en posesión de cualquier institución, ya sea financiada por organismos públicos o privados, que realicen funciones públicas, tal es el caso del abastecimiento de agua o electricidad en algunos países.

4. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito: Realizar una solicitud debe ser sencillo. El único requisito debe ser proporcionar un nombre, un domicilio y la descripción de la información buscada. Los solicitantes deben poder

⁸⁹ SÁNCHEZ, 1995, 33

ingresar solicitudes de manera escrita u oral. La información debe ser suministrada inmediatamente o en un plazo corto.

5. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes: Los funcionarios públicos deben asistir a los solicitantes para realizar sus solicitudes. Si una solicitud es ingresada al organismo público equivocado, los funcionarios deben transferir la solicitud al organismo correspondiente.

6. Las negativas deben estar justificadas: Los gobiernos sólo pueden negar el acceso a la información, si la apertura pudiera causar daño demostrable a intereses legítimos, tales como la seguridad nacional o la privacidad. Estas excepciones deben estar definidas de manera clara y específica por la ley. Toda negativa debe establecer claramente las razones para no revelar la información.

7. El interés público tiene prioridad sobre la secrecía: La información debe ser difundida cuando el interés público supere cualquier daño que su apertura pueda ocasionar. Hay fuertes razones para pensar que la información sobre amenazas al medio ambiente, la salud o los derechos humanos, así como la información que revela corrupción, debe ser difundida, dado el alto interés público que esa información contiene.

8. Todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa: Todos los solicitantes tienen el derecho de promover una revisión judicial efectiva sobre la negativa o no entrega de información por parte de un organismo público.

9. Los organismos públicos deben publicar de manera pro-activa información central: Todos los organismos públicos deben poner a disposición del público el acceso fácil a información sobre sus funciones y responsabilidades, sin necesidad de que esta información sea solicitada. Dicha información debe ser actualizada, clara y en lenguaje sencillo.

10. El derecho debe ser garantizado por un órgano independiente: Una agencia independiente, como un ombudsman o comisionado(a), debe ser establecida para revisar las negativas, promover el conocimiento y avanzar en el derecho de acceso a la información.

Al parecer en el caso mexicano se cumplen de manera general los diez principios dictados por la *"Society Justice Initiative"*, algunos puntos se cumplen de manera cabal, tal es el caso del punto número diez referente a que el acceso a la información debe estar garantizado por una agencia independiente. En nuestro país desde el año 2003 contamos con Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), organismo autónomo encargado de resolver las controversias y promover el libre acceso a la información.

En contra podemos decir que el punto número nueve todavía parece un poco lejano de nuestra realidad, por que en algunos casos los organismos públicos y algunos servidores públicos todavía son renuentes a la transparencia y al acceso a la información, y lo que ello conlleva: el escrutinio público, todavía existen muchos mitos alrededor del acceso a la información y en algunos casos no es vista con buenos ojos.

En términos generales se puede afirmar que el panorama en materia de acceso a la información en México es alentador, se han realizado importantes esfuerzos en esta materia y se han sentado las bases para su pleno desarrollo, tal es el caso de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la creación de veintinueve legislaciones estatales que garantizan la transparencia y el acceso a la información a lo largo y ancho del país y se ha creado el IFAI, ahora el siguiente paso es su plena consolidación, tarea que no es nada fácil.

En este sentido la sociedad juega un papel trascendental, le corresponde a la ciudadanía conocer, aprovechar, utilizar, apoyar y criticar cuando sea necesario,

estos nuevos garantes del acceso a la información que al final de cuentas fueron creados en beneficio de la sociedad misma.

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

“Cuando se han corrompido los principios del gobierno, las mejores leyes se hacen malas y se vuelven contra el Estado; Cuando los principios se mantienen sanos, aún las leyes malas hacen el efecto de las buenas; la fuerza del principio suple todo.”

Montesquieu

La transparencia y los nuevos mecanismos de acceso a la información, representan un avance significativo en las libertades democráticas de nuestro país. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPG), así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), han constituido una transformación fundamental en la relación entre ciudadanos y gobierno.

La LFTAIPG parte del principio de “**publicidad**” el cuál determina que toda información gubernamental es pública y también establece que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. *“La ley se plantea como parte del proceso de reforma del Estado. Tiene como objetivo la reforma de las instituciones públicas con la finalidad de continuar su democratización. La rendición de cuentas es vista como un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana. La exposición de motivos expresa que esta ley puede convertirse en un mecanismo de combate a la corrupción y añade que un Estado que genera flujo confiable de información, genera una mayor certidumbre a las personas interesadas en invertir en el país.”*⁹⁰

⁹⁰ JUNCO, 2003, 35

Como lo señalé en el capítulo 2 apartado 2.4, el derecho a la información se garantizó por vez primera en la Constitución de 1857, desgraciadamente y a pesar del antecedente, el derecho a la información era un derecho ignorado, poco atendido, no regulado, era inaccesible para los ciudadanos, en la práctica el secreto, el hermetismo, la discrecionalidad, y las prácticas antidemocráticas, eran el común denominador de la actividad del Estado, además los ciudadanos carecíamos de los mecanismos y las formas para hacer valer este derecho.

En estos últimos años las cosas han ido cambiando paulatinamente. Primero con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y posteriormente con la creación del órgano vigía de la Ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Es tiempo de hacer público al poder público, la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información Pública Gubernamental, es una herramienta para continuar con la transición del orden político fundado en el secreto y la complicidad, hacia un orden político democrático, abierto a la sociedad, obligado a rendir cuentas y a transparentar el ejercicio de la función pública.

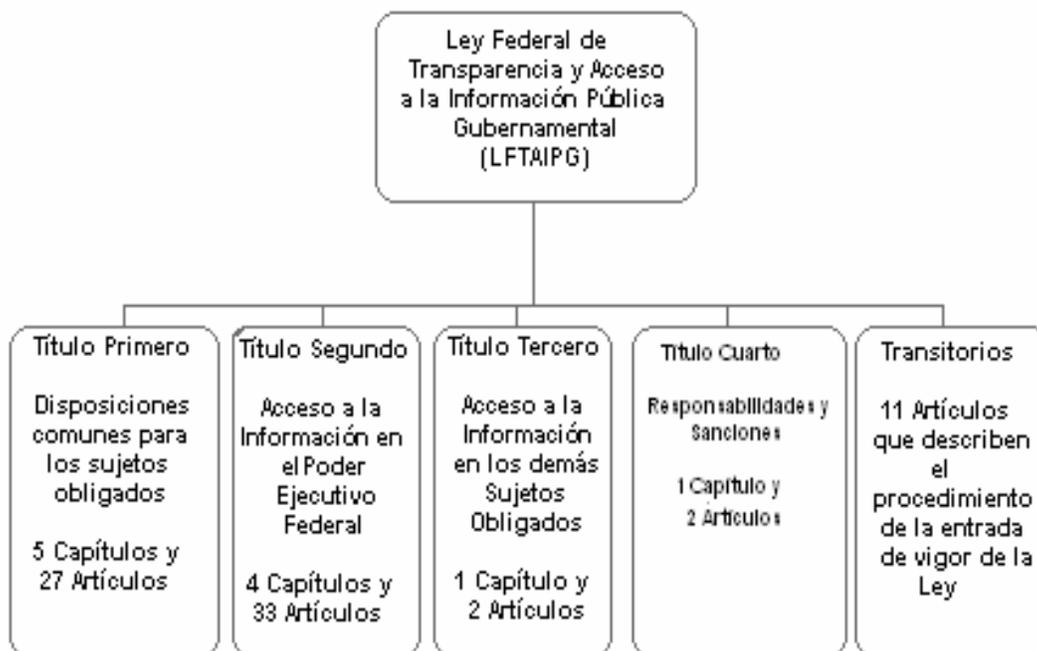
La LFTAIPG, se ha convertido en un referente internacional, en ella se dispone de un listado de obligaciones en materia de transparencia que las dependencias y entidades gubernamentales deben observar y acatar. Una legislación adecuada es una herramienta fundamental para lograr niveles socialmente aceptables de transparencia y acceso a la información pública.

Esta Ley es un eficaz mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de publicidad, sobre el cuál se basa, permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Entre los objetivos de la Ley encontramos:

- ❖ Proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información pública gubernamental.
- ❖ Transparentar la gestión pública.
- ❖ Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, valorando el desempeño de los sujetos obligados.
- ❖ Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública está conformada de la siguiente manera:

DIAGRAMA 2
Estructura de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental



El sustento y espíritu de la ley se encuentra en los primeros dos artículos de la ley:

Artículo 1.- *La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.*

Artículo 2.- *Toda información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que esta señala”.⁹¹*

Los temas básicos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se refieren a:

- **Las obligaciones de transparencia** (artículos 7-12): A diferencia de otras leyes la LFTAIPG, establece claras obligaciones de transparencia a las dependencias y entidades con el objeto de cambiar la relación entre el gobierno y la sociedad, contribuyendo así a la rendición de cuentas de los servidores públicos. Además señala que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público, a través de medios remotos o comunicación electrónica, información referente a su estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones, servicios, presupuesto, auditorias, concesiones, contrataciones, obra, pública, etc. Excepto la información confidencial o reservada.
- **Los sujetos obligados.** Este apartado es muy importante porque establece a qué instituciones les podemos solicitar la información. De acuerdo con la Ley tienen la obligación de entregar la información a la ciudadanía: el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y federales y cualquier otro órgano federal.

⁹¹ “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, 2005, 1

- **Información reservada y confidencial** (artículos 13-19): La describen como información reservada aquella que comprometa la seguridad nacional, perjudica las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, pone en riesgo la vida o seguridad de cualquier persona. Esta información quedará protegida hasta por doce años. Se clasifica como información confidencial la entregada con esa característica por los particulares, asimismo los datos personales que requieran autorización de los individuos para su publicación.

- **Protección de datos personales** (artículos 20-26): La ley asegura la protección de los datos personales y describe las medidas que tomarán los organismos obligados para garantizar el resguardo de la información.

- **Cuotas de acceso** (artículo 27): A este respecto cabe señalar que la ley establece que la información que poseen las instituciones públicas es gratuita y sólo se podrán cobrar los materiales de reproducción y envío. Asimismo manda que la instancia obligada deba esforzarse para reducir los costos.

- **Unidades de Enlace y los Comités de Información** (artículos 28-32): Para garantizar el acceso a la información, la ley establece un procedimiento sencillo y rápido para que las personas puedan obtener la información pública. La información pública se encuentra físicamente en las dependencias y entidades, por lo tanto la ley prevé que el solicitante se dirija allí personalmente. Todos los órganos de la administración pública federal han creado una ventanilla única, para recibir las solicitudes de información denominada Unidad de Enlace y tienen un comité interno que decidirá sobre el carácter de la información.

La Unidad de Enlace es la responsable de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso y de realizar los trámites internos en cada dependencia para entregar la información, así como auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes.

Los Comités de Información son órganos tripartitos conformados por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control, entre cuyas funciones más relevantes se encuentran: confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hechas por los titulares de las unidades administrativas de cada dependencia; establecer criterios específicos en materia de clasificación y conservación; confirmar la inexistencia de documentos solicitados; etc. (artículos 29, 30, 45 y 46).

- **Plazos fijos.** La Unidad de Enlace tiene hasta treinta días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción de una solicitud, para comunicarle al solicitante si tiene la información y si es pública, reservada o confidencial.

Esta comunicación se denomina notificación. Excepcionalmente, la Unidad de Enlace puede prorrogar este plazo una sola vez, hasta por veinte días hábiles, lo cual debe ser notificado en el plazo de los primeros 20 días. Si existe la información y es pública, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación. Antes de la entrega, cuando corresponda, el solicitante deberá pagar los derechos aplicables a reproducción y envío.

- **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública** (artículos 33-39): El Instituto Federal de Acceso a la Información será el encargado de promover y difundir el ejercicio del acceso a la información, además es el encargado de resolver las negativas a las solicitudes de información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

- **Del procedimiento de acceso ante las dependencias o entidades** (artículos 49-58): Si la información es negada por algún organismo que forme parte del Poder Ejecutivo, incluyendo desde luego a la administración pública federal, el solicitante podrá acudir a una segunda instancia el Instituto Federal de Acceso a la Información, en donde se determinará sobre la publicidad de la información.
- **Responsabilidades y sanciones** (artículos 63-94): Para asegurar el cumplimiento por parte de los servidores públicos, la LFTAIPG, establece las causas de responsabilidad administrativa y las sanciones por incumplimiento de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Por ejemplo ocultar, sustraer, destruir, alterar o denegar información pública sin fundamento son causa de sanciones a los funcionarios públicos involucrados. Las sanciones pueden ir desde una amonestación, hasta la destitución o inhabilitación, independientemente de la responsabilidad penal en la que pudieran incurrir.

En términos generales, la LFTAIPG, establece los principios generales del acceso a la información pública gubernamental y el acceso y la protección de los datos personales en posesión de los poderes públicos. Cada Poder de la Unión u organismo con autonomía legal está obligado a reglamentar el acceso a información pública. En el caso del Poder Ejecutivo, el reglamento de la ley fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Junio del 2003.

4.2.1 Leyes de transparencia y acceso a la información pública en las entidades federativas

La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), no solamente abrió las puertas del gobierno al escrutinio público y al examen de la sociedad, sino que ha tenido un efecto multiplicador en las entidades federativas.

A nivel mundial, las leyes de transparencia y acceso a la información son el claro reflejo de la madurez democrática de un país, al ofrecer a la ciudadanía las herramientas necesarias para verificar por cuenta propia la integridad en la gestión gubernamental. Se espera que este mismo fenómeno se presente en los estados de la República.

El 18 de junio de 2004, el IFAI dio a conocer la “Conferencia Mexicana por el Acceso a la Información Pública” (COMAIP). En ésta conferencia se expresó la necesidad de promover un espacio de discusión entre el Instituto Federal y los órganos estatales que encamine los esfuerzos al fortalecimiento de cada una de las instituciones y, al mismo tiempo, “fomente la rendición de cuentas, la modernización y la actualización de las políticas, lineamientos, normas y leyes”.

Hoy en día, prácticamente todas las entidades federativas en nuestro país, cuentan con su propia legislación en materia de acceso a la información. Veintiocho de treinta y dos entidades, cuentan ya con su propia ley, y las cuatro entidades restantes (Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Chiapas), se encuentran en vías de aprobar sus legislaciones. De estas veintiocho entidades, diecisiete cuentan con un órgano autónomo, y solo tres no contemplan la creación de un órgano que garantice el cumplimiento de la ley.

A continuación se presenta una cronología, con las leyes de transparencia y acceso a la información, por entidad federativa:

TABLA 4
Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en las Entidades Federativas

Estado	Ley	Fecha de Publicación	Vigencia a partir de
1. Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*	22/Ene/02	22/Sep/02
2. Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26/Abr/02	27/Abr/02
3. Querétaro	Ley de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27/Sep/02	28/Sep/02
4. Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	28/Ago/02	20/Feb/03
5. Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública	21/Feb/03	21/Feb/03
6. Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	27/Feb/03	28/Feb/03
7. San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública	20/Mar/03	21/Mar/03
8. Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	01/Mar/03	02/Mar/03
9. Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	08/May/03	09/May/03
10. Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29/Jul/03	02/Ago/03
11. Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	27/Ago/03	28/Ago/03
12. Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	4/Nov/03	12/Mar/04
13. Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30/Abr/04	01/May/04
14. Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	31/May/04	04/Jun/04
15. Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31/May/04	01/Jun/04
16. Veracruz	Ley de acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	08/Jun/04	08/Dic/04
17. Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	16/Jun/04	17/Jun/05
18. Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14/Jul/04	15/Jul/04
19. Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	13/Ago/04	13/Ago/05
20. Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16/Ago/04	17/Ago/04
21. Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	25/Nov/04	26/Nov/04
22. Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora	25/Feb/05	26/Feb/05
23. Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	20/Mar/05	01/Ene/06
24. Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21/Jul/05	22/Jul/05
25. Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12/Ago/05	13/Ago/05
26. Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14/Oct/05	11/Feb/06
27. Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15/Oct/05	16/Oct/06
28. Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	22/May/06	01/Ago/06

- Jalisco fue la primera entidad federativa del país, en contar con su propia ley de transparencia, fue aprobada el 22 de enero de 2002, sin embargo esta ley fue abrogada y se emitió una nueva ley el día 16 de diciembre de 2004, y es la que actualmente está en vigencia.

Como puede apreciarse la LFTAIPG, ha sido un ejemplo y un detonante para que los gobiernos estatales siguieran el ejemplo y garantizaran a sus gobernados el libre acceso a la información pública gubernamental y la transparencia en su gestión.⁹²

En el año 2002 solo cuatro entidades federativas contaban con su propia ley, pero la situación ha ido cambiando paulatinamente. Para el año 2003, ya eran doce las entidades, en el 2004 eran veintiuno y hoy prácticamente todas las entidades federativas están cubiertas, por una legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

El efecto de la Ley de Transparencia ha alcanzado incluso a la esfera municipal, donde se está considerando la implementación de reglamentos que favorezcan el acceso a la información, en beneficio de la ciudadanía, en todo el país 29 municipios ya tienen su propia legislación y destacan los municipios de Colima, Querétaro, Torreón, Guadalajara, Zapopan, Metepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Celaya, Monterrey, San Pedro Garza García, Sinaloa y Durango entre otros.

La propagación de leyes de transparencia y acceso a la información en el gobierno federal, estatal y municipal, está consolidado un cambio fundamental en la relación ciudadano – gobierno, ya que se incorporan a esta relación conceptos como: claridad, responsabilidad, confianza, legitimidad, compromiso.

Con las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se contribuye a la configuración de administraciones públicas íntegras, con servidores públicos y profesionales convencidos de que es posible gobernar con responsabilidad y democracia y de que eficacia, eficiencia y participación ciudadana son elementos que combinan perfectamente en la

⁹² En los anexos se incluye un comparativo de las leyes de transparencia y acceso a la información, a nivel estatal, destacando los aspectos que son regulados por las leyes.

búsqueda de una mejor nación además de contribuir a la creación de un modelo propositivo que permita asumir responsabilidades y por lo tanto que sea un esquema de profesionalización que permita a los representantes populares contraer la responsabilidad de gobernar y elevar sus capacidades y nivel de competencia.

A través de estas Leyes, se pretende colaborar en la erradicación de los rezagos y anacronismos que aún permean las manifestaciones jurídicas, económicas, políticas y sociales de la realidad del país.

4.3 El principio de publicidad

“Publicidad es permitir que el pueblo conozca qué es lo que estás haciendo y lo juzgue tal como es.”
Woodrow Wilson

El principio de “publicidad”⁹³ es el espíritu de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el sustento por el cuál se establece que toda la información gubernamental en poder de las dependencias y entidades es **pública** y que los ciudadanos tendrán acceso a ella en los términos que señala la ley:

*“**Artículo 2º:** Toda información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que esta señala.*

***Artículo 6º:** En la interpretación de esta ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados. “⁹⁴*

⁹³ Se reconoce al filósofo alemán Emmanuel Kant, como el padre de la idea moderna de “publicidad”. Para Kant, la publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. Por ello, dice que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”. Sino pueden ser publicados, explica Kant, es por qué provocaría tal rechazo que haría imposible su cumplimiento y arruinaría su propósito.

⁹⁴ “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, 2005, 1

La publicidad se entiende como la cualidad, o el atributo de lo que es, o de lo que se puede hacerse público o del conocimiento general: *“Hacer algo público significa en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos.”*⁹⁵

*“El principio de publicidad de la información tiene como sustento un fundamento democrático: cualquier persona puede solicitar la información en posesión de las instancias de gobierno y su petición no requiere justificación. Es decir, no es necesario acreditar interés jurídico alguno en la solicitud de la información para obtener respuesta. Toda la información del gobierno es pública, debido a que se genera con los recursos que la sociedad transfiere al gobierno.”*⁹⁶ Podemos afirmar que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas.

La publicidad es una protección, un arma, contra el secreto y la mentira, practicas comunes en el ejercicio del poder. Cuando el Estado tiene que dar explicaciones o dar razones de lo que hace, en teoría, no puede actuar de manera autoritaria, la misma sociedad le exige actuar de manera limpia, visible y de conformidad a derecho. *“El mejor método para contrarrestar las tendencias de que el Estado no se sujete a controles públicos, es el diseño de procedimientos que favorezcan al gobernado exigir cuentas a los gobernantes. En este caso la política democrática favorece la publicación, como un medio para que el contenido institucional y democrático del Estado sea institucionalizado con la existencia de un gobierno abierto y responsable. Un gobierno con éste perfil, se acerca a los ciudadanos y*

⁹⁵ RODRÍGUEZ, 2004, 36

⁹⁶ BALTAZAR, 2003, 29

acepta que el escrutinio público es un derrotero confiable para conocer el fundamento, la justificación la legitimidad de sus acciones. “⁹⁷

Norberto Bobbio señala que: *“la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también por que la publicidad en sí misma es una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que ilícito. “⁹⁸*

Los ciudadanos exigen el conocimiento detallado de los costos, las acciones y los resultados de los gobiernos, se puede afirmar que los gobiernos han dejado de ser instituciones sin contrapesos, puesto que la demanda de información fidedigna, accesible, oportuna y organizada es cada vez mayor, ante este panorama y con el principio de publicidad, los gobiernos están comprometidos a responder de acuerdo a sus atribuciones y a sus responsabilidades. “La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder, por ello los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas de dar razones, de explicar el por qué de sus decisiones y de transparentar sus documentos y archivos.”⁹⁹

No hay que olvidar, que existen ciertos asuntos que por su naturaleza, no son susceptibles a publicitarse por el contrario, se deben manejar con cautela. Las excepciones típicas incluyen la protección de la seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, los secretos comerciales y las deliberaciones internas. *“la parte que si es compatible con el principio de la publicación democrática se relaciona con la vida asociada, competitiva y plural. Lo relacionado con los recursos públicos, el impacto de las políticas, la transparencia de los programas sociales, la eficiencia o ineficiencia de los gobernantes y los*

⁹⁷ UVALLE, 2003, 45

⁹⁸ en RODRÍGUEZ, 2004, 40

⁹⁹ Ibídem, 40

administradores públicos; el costo monetario, presupuestal y financiero de las obras e inversiones; el gasto de operación del gobierno y la administración pública y los criterios para distribuir recursos, autorizar políticas e implementar decisiones, son asuntos que deben estar en la discusión y la evaluación pública. “¹⁰⁰

4.4 Los Límites de la transparencia y el acceso a la información

Si bien es cierto que la publicidad de la información es la regla y el sustento de la LFTAIPG, como ya lo señalamos, existen ciertas restricciones, ciertos límites, que la propia ley marca con fin de preservar las capacidades del gobierno para garantizar el bienestar de la sociedad, o simplemente por cuestiones de seguridad.

El tema de las excepciones y los límites de las leyes de transparencia y acceso a la información es un tema complejo y ha estado bajo debate durante mucho tiempo y prácticamente en todo el mundo. Por ejemplo, una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier ley de acceso, puesto que puede permitir que los servidores públicos retengan información de manera discrecional para favorecer los intereses de unos cuantos sobre los de la sociedad.

En octubre de 1995 un grupo de treinta y cinco expertos en materia de derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos, se reunieron en Sudáfrica para elaborar un modelo internacional denominado “Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de expresión y Acceso a la Información”¹⁰¹ en este documento se establecieron normas, para elaborar leyes en materia de acceso a la información y sus excepciones, el primer Principio señala lo siguiente:

¹⁰⁰ UVALLE, 2003, 45

¹⁰¹ Los principios emanados de la Cumbre de Johannesburgo, han sido avalados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

“El principio 1.1 de los Principios de Johannesburgo establece, que toda restricción sobre información o expresión debe ser establecida por la ley y ésta debe ser accesible, no ambigua y formulada con gran precisión para saber con claridad que acción es considerada ilegal. “ ¹⁰²

También hay que destacar el Artículo 19 del documento *“The Publics Right to Know: Principles on Freedom of Expressions Legislation de 1999”*, que señala lo siguiente:

- 1) La información (restringida) debe relacionarse con un fin legítimo definido en la misma Ley.
- 2) Exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese legítimo fin.
- 3) La dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información restringida.

De acuerdo con este Artículo 19, sólo cuando estas tres condiciones se cumplan, se puede justificar la retención de la información del escrutinio público. Empero, difícilmente vamos a encontrar una legislación que cumpla cabalmente con los tres puntos antes señalados, está claro que las leyes de transparencia y acceso a la información deben ser más precisas cuando se habla de las restricciones, de la protección de los datos personales y de los límites. Deben evitarse los resquicios legales que propician la mentira y el secreto y por el contrario se debe favorecer ante todo el principio de la publicidad en la información gubernamental.

En el caso mexicano podemos señalar que en la LFTAIPG también existe una laguna cuando se toca el tema de las restricciones, puesto que se aborda de una manera muy superficial, esto lo podemos observar especialmente con la protección de los datos personales.

¹⁰² VILANUEVA, 2004a, 49

La LFTAIPG, reconoce dos tipos de restricciones en acceso a la información pública gubernamental, la información “**reservada**” y la “**confidencial**”. A continuación se presenta un diagrama para ilustrarlo:

DIAGRAMA 3
Las restricciones en el acceso a la información.



1. Información Reservada;

La reservada se refiere en términos generales y de acuerdo con el artículo 13 de la LFTAIPG a la información que pueda:

- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano;
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;

- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la impartición de justicia, la recaudación tributaria, la prevención o persecución de los delitos, entre otros.

También consideran como información reservada:

- Los secretos comerciales, industrial, fiscal, bancario, fiduciario;
- Las averiguaciones previas;
- Los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva,
- Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan caducado.

También dentro de la información reservada se encuentra la “información clasificada”, que podrá permanecer con tal carácter por un periodo de doce años. Esta información puede ser desclasificada cuando se extingan las causas que motivaron y dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. En este sentido, el IFAI es el encargado de establecer los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Los titulares de las unidades administrativas son los responsables de clasificar la información de conformidad y basándose en los criterios que establece el Instituto.

Sin estar a favor del “secreto” en el seno gubernamental, hay que señalar que el tener información de acceso restringido o reservado es una necesidad del quehacer gubernamental, que sirve tanto a los intereses del gobierno como de los ciudadanos. Con estas restricciones se hace posible que quienes toman las decisiones reflexionen libremente, consideren todas las alternativas a su alcance y midan las consecuencias. Tal es el caso de las negociaciones diplomáticas o las situaciones de seguridad nacional.

2. Información Confidencial

La LFTAIPG reconoce la existencia de información confidencial referente a los datos personales y la información que los particulares entreguen con ese carácter a los órganos y dependencias de la administración pública. El Estado funge como guardián de la información que tiene de los ciudadanos y éstos a la vez son los legítimos propietarios de esa información por lo tanto nunca pierden la potestad.

En este sentido, la ley asegura la protección de los datos personales, ya que la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad e intimidad¹⁰³ el cuál corresponde a los datos personales de cualquier individuo. En lo que se refiere al derecho a la privacidad, es muy complicado definirlo, puesto que su noción varía en los diversos contextos culturales e históricos. Pero se entiende que dentro de la esfera privada se consideran las relaciones personales y familiares, las preferencias políticas y religiosas, las convicciones personales, las inclinaciones y preferencias sexuales, las relaciones de filiación y afectivas y en algunos lugares se incluye la situación financiera, personal y familiar.

Al respecto Ernesto Villanueva señala lo siguiente: *“El derecho a la vida privada o a la intimidad personal es, en principio, uno de los límites clásicos del derecho de acceso a la información pública, salvo que existan intereses preponderantes de orden colectivo que justifiquen de manera legítima una intrusión en este derecho personalísimo. El derecho a la vida privada consiste en la prerrogativa que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en el núcleo esencial de las actividades que legítimamente deciden mantener fuera del conocimiento público. El bien jurídicamente protegido de este derecho*

¹⁰³ En 1834, se acuña la frase *“the right to privacy is the right to be let alone”* (el derecho a la privacidad, es el derecho de ser dejado solo). Posteriormente en 1890, encontramos los antecedentes del derecho a la privacidad, con el artículo *“The right to privacy”* escrito por los abogados Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis, catedráticos en la Universidad de Harvard, en dicho artículo se establecen las bases doctrinales a partir de las cuales se ha desarrollado el derecho a la privacidad.

está constituido por la necesidad social de asegurar la tranquilidad y la dignidad necesarias para el libre desarrollo de la personalidad humana con miras a que cada uno pueda llevar a cabo su proyecto vital. ” ¹⁰⁴

La LFTAIPG, regula esta información de una manera muy superficial, la información concerniente a los ciudadanos es un tema muy delicado, el cuál se debe manejar con cautela. El acceso a la información en este sentido puede significar un grave riesgo para la seguridad y la integridad de las personas, ya que la información personal en malas manos, puede provocar chantajes, secuestros, robos y otros perjuicios en agravio de las personas.

Es por ello que se propone la existencia de una ley específica que regule y proteja la información de los ciudadanos, en donde se salvaguarde la información personal, poniendo énfasis en el uso que las autoridades le den a la información y evitando que las empresas privadas o individuos ajenos a ella puedan obtenerla y hacer un mal uso de ella.

Las restricciones en materia de acceso a la información presentan un costo, al no permitir una revisión crítica, amplia que haga posible la retroalimentación, se corre el riesgo de provocar desconfianza en las acciones y en las organizaciones gubernamentales y se puede utilizar de manera indebida para proteger los intereses de funcionarios u organizaciones específicas.

Es por ello indispensable que existan especificaciones claras y precisas de cuándo y bajo qué condiciones la información de acceso es reservado o confidencial y que su resguardo esté contemplado en las leyes. Así como propiciar y promover el derecho de acceso a la información entre la ciudadanía.

¹⁰⁴ *Ibíd*em, 52

4.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

"La libertad de información no tiene sentido si la gente carece de los medios para poder acceder a esta información."

Shashi Tharoor.

Para sustentar y garantizar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Esto responde a la necesidad de reforzar los mecanismos y vías de acceso a la información, para apoyar al ciudadano cuando se presenten resistencias a la apertura y a la difusión de la información pública gubernamental.



La creación del Instituto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre del 2002 y empezó a operar en el año 2003, como encargado de hacer cumplir la LFTAIPG en el poder Ejecutivo Federal y con funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes de información y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales.

El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cuál lo cuál le da gran fortaleza e independencia, en relación con otros órganos de la administración pública. *“La Ley crea al IFAI como un organismo descentralizado regido por la Ley de Transparencia y en forma supletoria, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cuál implica que no tiene relación de subordinación con ninguna Secretaría de Estado. Tiene autonomías operativa, lo cuál le permite decidir libremente sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y la ejecución de sus recursos, bajo el control normativo de la administración pública federal. Y tiene*

autonomía de decisión, que garantiza la independencia en sus resoluciones y decisiones. “¹⁰⁵

Para que el IFAI pueda cumplir con las tareas que le han sido atribuidas la LFTAIPG, le ha dotado al Instituto con autonomía, a través de los siguientes instrumentos:

- El primero tiene que ver con el Pleno del Instituto, con el origen y con la inamovilidad de los comisionados durante el periodo de mandato. Una vez que los cinco comisionados son propuestos por el Ejecutivo y después ratificados por el Senado de la República, los comisionados no pueden ser removidos durante su periodo de siete años no renovables, (salvo por causas graves imputables a faltas que ellos mismos cometan, de conformidad con los artículos 34 y 35 de la LFTAIPG).
- El segundo elemento se refiere a la autonomía presupuestaria, operativa y decisional del IFAI (Artículo 33 de la LFTAIPG). A diferencia de cualquier otro órgano de la administración pública federal, el IFAI, es el encargado de elaborar su propio presupuesto y posteriormente lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea integrado en la propuesta del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se envía a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. En cuanto a la autonomía operativa esta se refiere a la atribución del Instituto para elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación; además define libremente su estructura orgánica y designa libremente a los funcionarios a su cargo. En cuanto a la toma de decisiones esto tiene que ver con que, a diferencia de cualquier otro órgano de la administración pública federal el IFAI cuenta con un gobierno colegiado, con presidencia rotativa.

¹⁰⁵ BALTAZAR, 2003, 34

- En el tercer elemento resalta el mecanismo de rendición de cuentas del IFAI, el cuál también es particular y diferente a los demás órganos de la administración pública federal. El Instituto no está sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa, del mismo modo no responde ante el Ejecutivo por cuestiones sustantivas, es decir por las resoluciones que adopta. Sin embargo esto no quiere decir que el IFAI no rinda cuentas, al contrario lo debe hacer ante el Congreso de la Unión, mediante un informe público anual del mismo modo al ser parte de la administración pública federal y al ejercer recursos públicos federales, será objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación y también es sujeto de auditoría interna por parte de la Secretaría de la Función Pública únicamente en materias referentes a la administración y al gasto, la Secretaría no puede ni debe hacer observaciones a las actividades sustantivas del Instituto.
- El cuarto elemento destaca el principio de autoridad administrativa, es decir el IFAI funciona como tribunal administrativo, el cuál no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia. Este elemento se nutre con dos atribuciones vitales; primero, de acuerdo con el Art. 17 de la LFTAIPG, el Instituto tiene acceso a toda y en todo momento a la información reservada o confidencial del Ejecutivo Federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar el acceso y el segundo, de conformidad con el Art. 59, las resoluciones que tome el IFAI, son definitivas para las dependencias y entidades y en el caso de los particulares, estos, podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

“El éxito del IFAI depende de su real independencia y autonomía así como de la confianza que logre ante la sociedad por la imparcialidad que acredite en sus acciones y resoluciones. Por ello, es esencial, por una parte, preservar su

verdadera autonomía y por la otra, asegurar que sus acciones sean apegadas estrictamente a los términos y mandatos de la ley (el principio de publicidad y la protección de los datos personales) desde una posición objetiva, profesional e independiente. En términos de ley, esta llamado a ser garante del derecho de acceso a la información gubernamental. Con ello enriquecerá la vida democrática, al acercar la información a todas las personas usuarias de este servicio y hacerlas partícipes y corresponsables en el ejercicio de las tareas de gobierno. “¹⁰⁶

De acuerdo con la naturaleza de sus funciones y de conformidad con los artículos treinta tres, treinta y siete y treinta y ocho, de la Ley Federal de Transparencia, podemos destacar cuatro tareas fundamentales del IFAI que son:

- 1) **Resolutivas y Regulatoras:** Son esenciales para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y para proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales.
- 2) **Vigilancia y Coordinación:** Vigilar los avances en materia de transparencia del gobierno federal.
- 3) **Promoción:** Fundamentales para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- 4) **Operativas y Administrativas:** Indispensables para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones.

¹⁰⁶ *Ibíd*em, 39

TABLA 5
Funciones del IFAI

FUNCIONES ATRIBUIDAS AL IFAI POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA	
Funciones Resolutivas	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información. - Interpretar la Ley en el sentido de la publicidad de la información
Funciones Regulatoras	<ul style="list-style-type: none"> - Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial - Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales - Elaborar una guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso - Elaborar criterios para la catalogación y conservación de documentos y archivos
Funciones de Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar a las dependencias y entidades - Denunciar ante el órgano interno de control cualquier infracción
Funciones de Promoción	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir el derecho de acceso a la información - Capacitar a servidores públicos proporcionar apoyo técnico - Orientar a los particulares acerca del acceso a la información - Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia - Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados - Informar al Congreso sobre labores - Colaboración Internacional

* Fuente: BALTAZAR, 2003, 47

Los ciudadanos podemos acudir al IFAI cuando una dependencia o entidad no entregue la información solicitada o cuando la información sea incompleta o no corresponda a lo solicitado. En estos casos el IFAI tendrá que resolver en un periodo de cincuenta días hábiles si procede o no la querrela. En el caso que el Pleno determine que la información es pública, la dependencia o entidad está obligada a dar la información al solicitante de inmediato; en el caso contrario si el Pleno niega el acceso a la información, los ciudadanos podemos imputar esta decisión ante los Tribunales del Poder Judicial.

Cabe señalar que en el primer año del ejercicio del derecho de acceso a la información (2003), se recibieron 24,097 solicitudes de información. De éstas, se generaron 636 recursos de revisión. Para el 2004, el número de solicitudes de información presentadas ascendió a 37,732; derivando en 1,431 recursos de revisión presentados ante el Instituto.

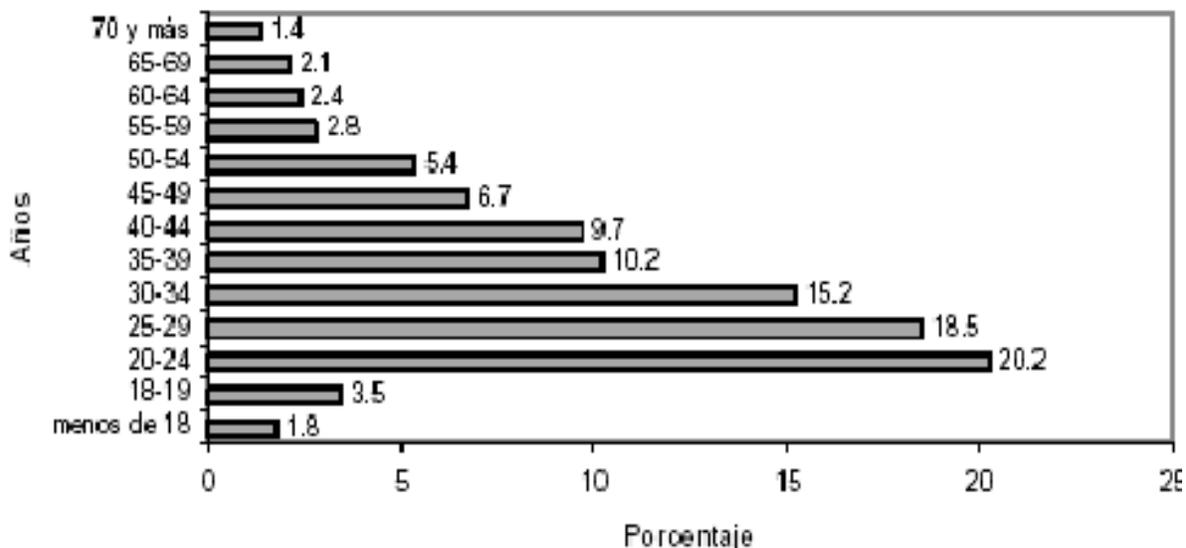
Para diciembre del 2005, el conteo de solicitudes de información presentadas a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya había llegado a los 50,127. En 2005, la Administración Pública Federal recibió, en promedio 4,177 solicitudes mensuales, las cuales fueron realizadas en su mayoría (96 por ciento) utilizando medios electrónicos.

Desde junio del 2003 hasta el 31 de diciembre de 2005 se han recibido 111,956 solicitudes de información en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las cuales se han respondido 99,987, es decir, 89.3 por ciento. Y para noviembre del 2006 la cifra superó 116,000 solicitudes.¹⁰⁷

De la información existente sobre el perfil de los solicitantes, se ha observado que el grupo de edad con mayor número de solicitudes de información ha sido el comprendido entre los 20 y los 24 años, que representan el 20.2 por ciento de los solicitantes, seguido por el grupo de los 25 a 29 años, que constituyen el 18.5 por ciento. Esto significa que la mayor parte de los solicitantes (38.7 por ciento) es muy joven. Por otra parte, la mayoría de los que realizaron una solicitud de información son del sexo masculino, quienes representan 64.0 por ciento.

¹⁰⁷ En los anexos se incluye un cuadro con las veinte dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de acceso a la información.

GRAFICA 2
 Porcentaje de solicitudes por grupo de edad durante el 2005



*Fuente: 3er Informe de labores IFAI, 2005, 12

Además, el 33.9% de los solicitantes pertenecen al ámbito académico. Le siguen aquellos que no especificaron algún sector en particular, al contestar “Otros”, quienes realizaron 26.8 por ciento de las solicitudes. Asimismo, aquellos pertenecientes al sector empresarial representaron 17.7 por ciento; situación que contrasta con las experiencias internacionales de acceso a la información, en las cuales dicho sector representa el componente mayor de la demanda de información pública. El cuarto lugar lo ocupan aquellos que pertenecen al ámbito gubernamental, quienes realizaron 13.0 por ciento de las solicitudes de información. Cabe destacar que desde que inició el proceso de recepción de solicitudes se ha contado con la participación de los medios de comunicación, que representan 8.6 por ciento de las solicitudes

TABLA 6
Ocupación de los solicitantes

OCUPACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN	
Sector	Porcentaje %
Académico	33.9
Otros	26.8
Empresarial	17.7
Gubernamental	13
Medios de Comunicación	8.6
TOTAL	100

*Fuente: 3er Informe de labores IFAI, 2005, 13

4.5.1 Estructura del IFAI

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de sus asuntos el IFAI, cuenta con la siguiente estructura:

- a) Pleno (Integrado por los Comisionados y el Comisionado Presidente);
- b) Secretaría de Acuerdos;
- c) Secretaría Ejecutiva;
- d) Díez direcciones Generales: Administración, Atención a la Sociedad, Informática y Sistemas, Relaciones Institucionales, Comunicación Social, Vigilancia y Coordinación, Asuntos Jurídicos, Clasificación y Catalogación, Estudios e Investigación y Protección de Datos Personales;
- e) Órgano Interno de Control;
- f) Las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el Pleno del Instituto.

DIAGRAMA 4

Estructura interna del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública



*Fuente: BALTAZAR, 2003, 49

Para efectos de este trabajo a continuación se analizarán únicamente el Pleno, la Secretaría de Acuerdos y la Secretaría Ejecutiva:

a) Pleno (comisionados):

El IFAI está conformado por un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente, al que se le conoce como el Pleno del Instituto. De acuerdo con el reglamento interior del IFAI, el Pleno, es la máxima autoridad y tomará todas sus decisiones de manera colegiada, bajo el principio de igualdad entre sus integrantes.

Los comisionados son designados por el Ejecutivo Federal (basándose en la experiencia laboral y profesional) y deben pasar por un proceso de revisión en el Senado de la República (o en la Comisión Permanente, en el caso de recesos legislativos). El Senado tiene la capacidad de objetar la designación del Ejecutivo

y para ello tiene un plazo de treinta días vencido el plazo, sin que se emita resolución al respecto, se entenderá que la designación no fue objetada.

Los comisionados durarán en su cargo un periodo de siete años, sin posibilidad de reelegirse, los comisionados solo pueden ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones de la Constitución y/o la Ley de Transparencia, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del IFAI, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

En el caso del Pleno funcionará con sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias son las que se celebran semanalmente; las sesiones extraordinarias son aquellas que se celebraran cuando el caso lo amerite, deberán ser convocadas por lo menos por dos comisionados quienes harán explícitas las razones para sesionar y el compromiso expreso para asistir a la misma. En las sesiones del Pleno se requerirá la presencia de por lo menos tres comisionados cuyas decisiones se adoptarán al menos con tres votos en el mismo sentido; y en caso de empate el comisionado presidente resolverá con voto de calidad. Entre las facultades del Pleno, destacan:

1. Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como los datos personales y su corrección.
2. Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al IFAI resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información y genere registros electrónicos del envío y la recepción correspondiente.

3. Realizar visitas o requerir a las dependencias y entidades para asegurar la debida clasificación de la información, su descalcificación o la procedencia de otorgar acceso a la misma. ¹⁰⁸
4. Aprobar reformas y adiciones al reglamento interior del IFAI y a las demás normas que rigen la operación y la administración del Instituto.
5. Elegir y remover al comisionado presidente, de conformidad con los términos que se establecen en el reglamento interior.

Para complementar el último punto hay que hacer una pequeña revisión en la figura del Comisionado Presidente, el cuál es elegido por los propios comisionados, durará en su cargo un periodo de dos años y puede reelegirse por una ocasión. *“La figura del comisionado presidente es también peculiar por otras razones. A diferencia de otros órganos colegiados, donde el presidente es seleccionado por el Ejecutivo Federal, o por el Secretario del Ramo, en el Instituto como se ha mencionado, al presidente lo eligen los propios comisionados, lo cuál lo erige como primero entre sus pares. Por esta razón las atribuciones del comisionado presidente se encuentran acotadas y están más vinculadas con la operación del Instituto que con sus tareas sustantivas.”* ¹⁰⁹

Para su remoción se requerirá el voto unánime de los cuatro comisionados restantes en el Pleno y lo podrán hacer siempre y cuando exista un acuerdo también unánime respecto del comisionado que sustituirá en el cargo al comisionado presidente.

¹⁰⁸ Cabe señalar que en Artículo 32 de la LFTAIPG, se señala que corresponde al Archivo General de la Nación elaborar en coordinación con el IFAI, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos, así como la organización de los archivos de las dependencias y entidades, lo anterior, tomando en cuenta los estándares y las mejores prácticas internacionales en la materia.

¹⁰⁹ *Ibíd*em, 45

El comisionado presidente es el representante legal del Instituto y tiene a su cargo la coordinación de la agenda de trabajo del pleno, cuenta con la autoridad administrativa y operativa frente a la estructura administrativa del Instituto para la consecución de sus fines. *“En economía de lenguaje, el diseño del órgano colegiado para el IFAI, está pensado para funcionar de manera horizontal y donde las únicas funciones del comisionado presidente son esencialmente operativas: el comisionado presidente es el representante legal del Instituto y es el puente de comunicación entre éste y el exterior.”* ¹¹⁰

b) Secretaría de Acuerdos:

A la Secretaría de Acuerdos le corresponde coordinar las tareas sustantivas del Instituto, proporcionar a los comisionados el apoyo técnico necesario para la integración y justificación de los recursos sobre negativas que se presenten y darles el trámite necesario. También es responsable de elaborar los lineamientos para la clasificación, catalogación y conservación de los archivos y documentos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los lineamientos para la protección de los datos personales.

Por otra parte la Secretaría de Acuerdos es responsable de elaborar estudios e investigaciones que profundicen sobre el tema de la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales. Por último tiene la responsabilidad de integrar los documentos y la orden del día de las sesiones del Pleno, levantar las actas correspondientes y enviarlas a los comisionados para su firma.

c) Secretaría Ejecutiva

¹¹⁰ *Ibíd*em, 46

La Secretaría Ejecutiva es la encargada de conducir las relaciones del Instituto con otros sujetos. Debe elaborar y ejecutar las políticas de vigilancia a las dependencias y entidades y emitir los comunicados al Órgano Interno de Control sobre presuntas infracciones de servidores públicos.

La Secretaría Ejecutiva es responsable de elaborar y aplicar políticas de capacitación a los servidores públicos sobre el tema de acceso a la información, la transparencia, la corrección de datos personales y el manejo y la conservación de documentos. Otra función de la Secretaría es el diseño de mecanismos de coordinación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con los órganos autónomos, los estados y municipios, instituciones civiles, nacionales y extranjeras para difundir los beneficios del derecho de acceso a la información.

La Secretaría Ejecutiva está obligada a asesorar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes de acceso a la información, los datos personales o la interposición de recursos. Se puede afirmar que la Secretaría Ejecutiva se encarga de elaborar y conducir las políticas de administración interna del IFAI y los sistemas tecnológicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

4.5.2 El Sistema de Solicitudes de Información (SISI)



Con el propósito de facilitar el acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la Secretaría de la Función Pública desarrollaron el Sistema de Solicitudes y Respuestas de Información Pública, el cuál se abrevió por sus siglas como SISI (Sistema de Solicitudes de Información). *“El IFAI ha hecho una contribución, que no tiene precedentes en los países con leyes específicas en materia de acceso a la*

información: El Sistema de Solicitudes de Información (SISI), que consiste en un amigable sistema informático en línea.”¹¹¹

El SISI es definido por como el sistema autorizado por el Instituto que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten sus solicitudes de acceso, vía electrónica, y además es el sistema único para el registro y la captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente, su página en Internet es www.sisi.org.mx.

Fue creado por el comisionado del IFAI Octavio López Presa y contó con el apoyo del secretario de la Función Pública, del sexenio 200-2006 Eduardo Romero. El SISI es un mecanismo electrónico por medio del cual los ciudadanos podemos formular solicitudes de información a través de Internet y sin la necesidad de acudir a las dependencias. El único requisito es registrarse y hacer la solicitud de información a la dependencia correspondiente. El sistema genera un acuse de recibo con un número de folio único, lo cuál permite al ciudadano conocer en cualquier momento el curso y el estado de la solicitud.

El IFAI ha emitido un lineamiento por medio del cuál se obliga a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a utilizar el SISI, para atender las solicitudes de información; *“Las dependencias y entidades deben incorporan en su sitio de Internet, de manera permanente, un vínculo del SISI en <http://www.informacionpublica.gob.mx>.”¹¹²*

Algunas ventajas de utilizar el SISI son:

- a) Reducir el tiempo de respuesta sobre la disponibilidad de información (la notificación);

¹¹¹ VILLANUEVA, 2003c, 1

¹¹² ZAMORA, 2003, 60

- b) Evitar trasladarse o acudir a las dependencias y entidades para hacer el trámite de la solicitud. Gracias al SISI la solicitud se puede realizar a través de cualquier computadora con conexión a Internet;
- c) Dar seguimiento al curso y estado de la solicitud a través del sitio del SISI www.sisi.org.mx;
- d) Recibir a través del SISI, la información solicitada a dependencias y entidades;
- e) Consultar el tipo de información que las dependencias y entidades han entregado a otros solicitantes;
- f) Si la información es pública y existen los medios para publicarla en Internet, la notificación del SISI, indicará como acceder a ellos sin costo alguno;
- g) En caso de que las dependencias o entidades requieran mayores datos para atender la solicitud, con el SISI no tenemos que acudir nuevamente a ninguna oficina pública.

En síntesis el SISI es una herramienta electrónica que facilita el proceso de solicitud de información. Es un mecanismo al servicio de la ciudadanía, el cuál ha sido bien recibido por el público en general dado la simplicidad en su operación, la rapidez en el tiempo de respuesta y por ser un programa eficiente, hoy en día el SISI se ha convertido en el principal medio para solicitar información a una dependencia o entidad pública.

CAPÍTULO 5. RENDICIÓN DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY)

5.1 La Rendición de Cuentas; El poder con frenos y contrapesos.

“Ahí donde hay dinero, ahí debe estar puesta la mirada del ciudadano, ahí hay una obligación del gobierno de rendir cuentas, de proporcionar información, y un derecho del ciudadano de exigir esta información y de cuidar estos recursos públicos”.

Federico Reyes Heróles

La transparencia y la rendición de cuentas son procesos complementarios e inexplicables el uno sin el otro, ambos son componentes de cualquier gobierno democrático que crean las condiciones de participación ciudadana en los procesos gubernamentales y abren nuevos canales de comunicación entre el Estado y los diversos actores sociales. *“La rendición de cuentas es parte vital del poder democrático por que alude a los tiempos, modos, procedimientos y procesos que deben cumplirse, para que las instituciones se desarrollen de manera prudente, seria y legítima. La rendición de cuentas –accountability- sitúa la relación compleja entre el ejecutivo y el legislativo; entre los ciudadanos y las autoridades electas; entre las responsabilidades que tienen los políticos electos y los funcionarios designados para entregar resultados diáfanos al público ciudadano.”*

113

Un gobierno democrático debe comenzar por establecer los mecanismos y las estrategias para gobernar y posteriormente debe establecer mecanismos y estrategias para controlar el ejercicio del poder. Esta preocupación de controlar al poder, no es nueva, sino por el contrario los grandes pensadores políticos como Rousseau, Montesquieu, Hobbes y Locke, entre otros, se preocuparon de cómo mantener el poder bajo control, prevenir sus abusos y sujetarlo a reglas y procedimientos.

¹¹³ UVALLE, 2003, 188

Guillermo O'Donnell, dice al respecto: *“Toda organización o comunidad social requiere de una estructura de poder capaz de darle ordenamiento, de asegurar su permanencia y de que los objetivos y metas colectivos puedan alcanzarse, sin embargo, un poder concentrado, sin compromisos y obligaciones respecto de aquellos sobre los que se ejerce, tiende a la tiranía y al despotismo, de ahí que una de las condiciones esenciales de los gobiernos republicanos, liberales y democráticos sea que existan reglas e instituciones que garanticen la contención del poder.”*¹¹⁴

En este sentido el concepto de rendición de cuentas surge y se rige bajo la idea rectora de **“controlar al poder público”**. Lo que conocemos como **el poder con frenos y contrapesos**. *“La rendición de cuentas pretende echar luz en los clásicos “arcana imperii”, los secretos del Estado Imperial, en donde ya no tienen legitimación. Queremos sacar las entrañas del Estado a la luz pública en donde no se justifica mantenerlas debajo de la mesa.”*¹¹⁵ Jacqueline Peschard, señala que, si bien la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder, su importancia no sólo radica en un sentido negativo, sino que conlleva un aspecto positivo: asegurar la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder, para hacerlo más responsable y eficiente.

Para Jesús Méndez Reyes *“los sistemas de “accountability” fueron diseñados para frenar los excesos del poder en los países con poca tradición democrática, así como la corrupción extrema y las promesas incumplidas en las campañas políticas.”*¹¹⁶

En el caso mexicano, la rendición de cuentas surgió recientemente y está tomando fuerza con la alternancia política. *“El poder con frenos y contrapesos, es*

¹¹⁴ O'DONNELL, 1998, 113

¹¹⁵ SCHEDLER, 2005, 28

¹¹⁶ MENDEZ, 2003, 140

congruente con la cultura de la democracia, dado que uno de sus principios cardinales es la división y cooperación de las funciones, para evitar el abuso o la arbitrariedad de los gobernantes y los administradores públicos.” ¹¹⁷

John Rawls, opina que los políticos y los gobernantes están obligados a “**razonar públicamente sus acciones y decisiones**” y están obligados a **rendir cuentas a sus gobernados**. Todo ciudadano debe contar con los elementos necesarios para conocer y evaluar la gestión gubernamental. La ausencia de estos elementos se refleja en la falta de legitimidad y credibilidad de los órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades de las mismas.

En materia jurídica hay que referirnos al artículo octavo, fracción cuarta de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice lo siguiente: “*Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

*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.* “ ¹¹⁸

A todo esto, ¿qué es la rendición de cuentas?:

Para Luis Carlos Ugalde, el término “rendición de cuentas”, es una traducción inexacta de la palabra inglesa “accuntability”, la cuál en su acepción original significa; “ser sujeto a la obligación de reportar, justificar, explicar algo; ser responsable de algo ante alguien”.

¹¹⁷ UVALLE, 2003, 187

¹¹⁸ “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, 2005, 3

Al igual que otros conceptos políticos, la palabra “accountability”, no tiene una traducción exacta al español, en ocasiones es traducida como responsabilidad, otras como fiscalización, pero la traducción comúnmente utilizada es “rendición de cuentas”. Jesús Méndez Reyes explica que la castellanización del término “accountability” hace referencia a la rendición de cuentas, no necesariamente al vocablo responsabilidad, sino al verbo latino respondeo, respondi, responsum: “respuesta y réplica”. En este sentido responsabilidad y rendición llegan a ser una acción propia y permanente que etimológicamente agrega el sufijo “ción” para darle plasticidad y movilidad a ambos aspectos. Para Méndez el término “Responsabilización” es la acepción más adecuada y cercana al término “Accountability”.

Ugalde define a la rendición de cuentas, como la acción permanente de los mandatarios, para informar a sus mandantes, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad. *“La rendición de cuentas es fórmula institucional que obliga a los poderes públicos convivan en un sistema de pesos y contrapesos para evitar que el poder desvirtúe al poder, o que el poder corrompa al poder.”*¹¹⁹

De acuerdo con Banfield: *“la rendición de cuentas es la obligación que tienen todos los funcionarios públicos hacia la comunidad, que es soberana última en una democracia, de explicar y justificar el desempeño de su función pública y el uso del poder que se les ha conferido en el gobierno a través del proceso electoral.”*

120

Méndez Reyes señala lo siguiente: *“Se trata de un conjunto de valores y mecanismos que facilitan la gobernabilidad democrática y llevan a recuperar la legitimidad social y política en el poder público. En el concepto caben además, la transparencia y la participación social, convirtiéndose en la demanda constante de*

¹¹⁹ MANJARREZ, 2003, 60

¹²⁰ BANFIELD, 1975, 587-588

información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de los recursos que manejan como de la toma de decisiones y los resultados que entregan durante su gestión. ” ¹²¹

La transparencia implica el desempeño legítimo y visible del Estado ante la sociedad, y la rendición de cuentas, por su parte se refiere al deber, la obligación, que tiene los gobernantes y los servidores públicos de exponer a la sociedad, los resultados, de su gestión, por lo que se puede afirmar que la rendición de cuentas es la faceta instrumental de la transparencia. Al respecto Eduardo Guerrero señala lo siguiente: *“La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público.”* ¹²²

Hay que tener presente, que no necesariamente la rendición de cuentas es el resultado inmediato de un ejercicio de transparencia, el orden puede variar, es decir, la transparencia puede derivarse o ser el resultado de un ejercicio de rendición de cuentas. *“puede haber transparencia sin rendición de cuentas, pero para facilitar el ejercicio de la segunda, siempre es inapreciable la presencia de la primera. La transparencia no garantiza la rendición de cuentas, pavimenta el camino hacia ella, en otras palabras el camino no se agota al presentarse la transparencia, sino que apenas se inicia.”* ¹²³

¹²¹ MENDEZ, 2003, 139

¹²² GUERRERO, 2003, 107

¹²³ ALATORRE, 2005, 3

Pero eso sí, para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, aquellos quienes lo ejercen deben, difundir, transparentar cómo se toman las decisiones, con qué motivos y qué objetivos pretenden alcanzar. El obligar a un gobernante o a un servidor público a divulgar los factores que le sirvieron para adoptar alguna política o tomar una decisión, va más allá de exhibirlo o juzgarlo, se trata simplemente de garantizar el derecho que tenemos los ciudadanos a recibir explicaciones y justificaciones de quienes detentan el poder.

La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con los principios de ***obligatoriedad y responsabilidad***;

1. La Obligatoriedad.- Significa que hay que cumplir con la rendición de cuentas, que las autoridades públicas y funcionarios justifiquen y expliquen su desempeño y las decisiones que tomaron;
2. La Responsabilidad.- Se refiere a que el quehacer del gobierno sea imputable, que las autoridades y funcionarios tienen responsabilidad frente al ente del cuál dependen legalmente y también frente a la sociedad. Al hablar de responsabilidad se entiende también que, existe una condición de castigo en caso que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de la autoridad delegada.

El binomio obligatoriedad y responsabilidad, es el sustento efectivo de la rendición de cuentas, y se ha constituido como una garantía para que la administración pública se sustraiga al control que los ciudadanos tienen sobre de ella, es decir para que no se convierta en un sistema cerrado de operación. *“La rendición de cuentas implica la responsabilidad “ante alguien”; y al revés, ser responsable “ante alguien”, conlleva la obligación de rendirle cuentas.”*¹²⁴

¹²⁴ SCHEDLER, 2005, 25

La rendición de cuentas es la fuente de la confianza política que los ciudadanos tienen en las instituciones, y es el camino para que el ejercicio del poder, no se efectúe en el anonimato, ni en la irresponsabilidad, sino de cara a la sociedad y con firme apego a las reglas y leyes que nos rigen. *“La rendición de cuentas es una forma de introducir a favor del juego democrático del poder, nuevos equilibrios institucionales que se formalizan en nuevos pesos y contrapesos que son saludables para que el poder no tienda a la centralización que favorece prácticas distantes de los ciudadanos y de los órganos de regulación.”*¹²⁵

Para Andreas Schedler, la rendición de cuentas se puede explicar de una manera muy sencilla: *“A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.”*¹²⁶

En cuanto a sus objetivos, podemos señalar lo siguiente: *“su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abuso, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.”*¹²⁷ Así pues, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en alguna falta, en una omisión o ilícito.

Es por ello que los sistemas democráticos han puesto en marcha todo un aparato que va desde las leyes, los institutos, los procedimientos hasta llegar a la remoción de los gobernantes a través del voto. *“Con la rendición de cuentas es posible identificar que la actuación en la función pública tiene implicaciones administrativas, civiles, penales y políticas que son parte importante de la*

¹²⁵ UVALLE, 2003, 192

¹²⁶ SCHEDLER, 2005, 20

¹²⁷ *Ibíd.*, 24

institucionalidad que demanda la vida democrática. No hay modo alguno de evadir la responsabilidad pública, dado que el compromiso de gobernar y administrar es correlativo a la misión de conservar el gobierno y desarrollar la sociedad.” ¹²⁸

En conclusión, con la rendición de cuentas, obtenemos lo siguiente:

- a) Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controlados, puesto que se someten al escrutinio público.
- b) La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes, y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno.
- c) El llamado a cuentas de los gobernantes y los servidores públicos y eventualmente su sanción. Se lleva a cabo generalmente de una manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional y es aceptado por todos los actores que en él intervienen.

La rendición de cuentas invitan a que la administración pública sea más abierta a los ciudadanos con lo cuál el poder público tiende a ser más democrático. *“Si gobernar significa producir los resultados que favorecen a la vida pública, la rendición de cuentas es el método para presentar, informar, responsabilizar y evaluar lo que realizan los gobiernos y las administraciones públicas. Es método por que favorece el conocimiento ordenado, específico, y genérico de la información producida, y por que identifica a fondo el sentido, el significado, los costos, los beneficios reales, que se generan con la aplicación de los recursos fiscales y la implementación de las políticas públicas.”* ¹²⁹ La transparencia y la rendición de cuentas al introducir esquemas de control sobre el poder ayudan a que este se ejerza de manera más eficaz, reduce los niveles de arbitrariedad y de

¹²⁸ UVALLE, 2003, 191

¹²⁹ *Ibíd*em, 192

discrecionalidad, ya que obliga a al gobierno a tener más claros los objetivos y los pasos que deben seguirse para alcanzarlos.

5.1.1 Los tres pilares de la rendición de cuentas

Como ya lo señalé el término rendición de cuentas está ligado con los principios de: “obligatoriedad” y “responsabilidad”. Es decir, por un lado la obligación de los políticos y los servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (lo que se conoce como **answerability**). Y por el otro lado, la responsabilidad, que incluye la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (el **enforcement**).

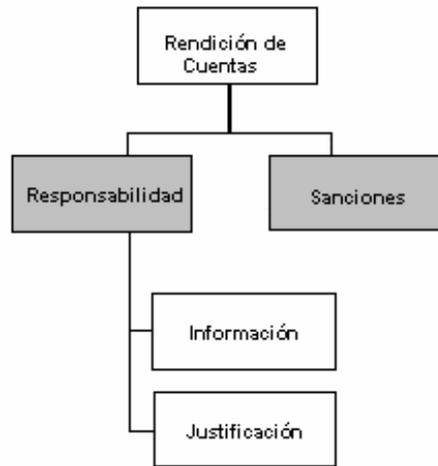
En base a estas dos dimensiones, la **answerability** y el **enforcement**, Schedler apunta tres maneras para corregir y prevenir los abusos del poder, lo que él denomina “**Los pilares de la rendición de cuentas**”; *“La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos del poder; obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y a justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.”*¹³⁰

Los tres pilares en su conjunto (información, justificación y castigo) convierten a la rendición de cuentas en una materia multifacética y en ella convergen un sin fin de términos afines tales como: la vigilancia, la auditoría, **la fiscalización** y la penalización, los cuáles buscan domesticar y controlar el poder.

¹³⁰ SCHEDLER, 2005, 11

DIAGRAMA 5

Los tres pilares de la rendición de cuentas



*Fuente: SCHEDLER, 2005, 13

Información y Justificación:

Estos son los dos primeros pilares, que destaca Schedler: cuando los ciudadanos le exigimos a los servidores públicos y a los gobernantes, que rindan cuentas, podemos averiguar dos tipos de cosas:

- a) Podemos pedirle a los funcionarios que **informen** sobre sus decisiones;
- b) O que **expliquen** sus acciones y/o decisiones.

“Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas), o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también

implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.”¹³¹

En este sentido la rendición de cuentas establece una relación de diálogo entre los actores (en este caso los sujetos obligados a rendir cuentas, ya sean los servidores públicos o los gobernantes) y quienes exigen la rendición de cuentas los ciudadanos, las ONG´s, o cualquier particular.

El problema en cuanto a la información es que la obtenida generalmente, no es tan precisa o confiable como quisiéramos. Lo mismo pasa con las justificación cuando exigimos cuentas las razones parecen poco claras o no son tan convincentes como quisiéramos. De ahí que el papel de los ciudadanos en insistir, seguir preguntando, cuestionando, exigiendo hasta las últimas consecuencias. Por tal motivo la rendición de cuentas no es simplemente un derecho de petición, es un derecho a la crítica y un mecanismo de diálogo e interacción entre la sociedad y el Estado.

Sanciones:

El pilar de las sanciones se fundamenta con el principio del “*enforcement*”, término que se refiere a: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Lo importante del “*enforcement*” para la rendición de cuentas es el cumplimiento de las normas a través de la imposición de sanciones.

“En la política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos, guiado por la “coacción sin coacciones que ejerce el mejor argumento” (Habermas). Adicionalmente a su dimensión informativa (preguntando por hechos) y su dimensión argumentativa (dando razones y

¹³¹ Ibídem, 14

formando juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo.” ¹³²

La faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que, quienes rinden cuentas no solamente nos informen o justifiquen sus acciones (nos cuenten lo que han hecho y por qué), sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos, incluyendo las posibles sanciones. Esto implica que quienes exijan cuentas no solamente cuestionan, sino que eventualmente castigan el comportamiento ilícito de los gobernantes y servidores públicos.

“Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.” ¹³³

Sin la faceta impositiva, la rendición de cuentas no estaría completa, sin la amenaza de las sanciones la denuncia de los actos ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario. *“Para que sean efectivas las reglas formales de la rendición de cuentas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción para que no quede sin el castigo debido quien viola la ley (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una “estructura de incentivos”, compatible con el mantenimiento de la norma.”* ¹³⁴

¹³² *Ibíd*em, 16

¹³³ *Ibíd*em, 16

¹³⁴ *Ibíd*em, 17

5.2 Los diferentes tipos de rendición de cuentas

Hasta este punto me he ocupado por entender y explicar la rendición de cuentas, es hora de analizar los diferentes tipos de rendición de cuentas. Para Guillermo O'Donnell politólogo argentino, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones; **la horizontal** y **la vertical**, que en realidad son complementarias una de la otra, es decir, dos caras de una misma moneda.

La dimensión horizontal implica la existencia de agencias legalmente facultadas, para vigilar, corregir y eventualmente sancionar el desempeño de los gobernantes y servidores público. En tanto que la dimensión vertical hace referencia a nociones democráticas básicas que tienen que ver con la relación “gobernantes y gobernados”, tal es el caso del voto, la libertad de expresión, de asociación, etc.

5.2.1 Rendición de cuentas horizontal

En esencia la rendición de cuentas horizontal, se refiere a las relaciones de control entre “agencias” de Estado, es decir se trata de un control que se da entre iguales.

Guillermo O'Donnell señala que, la rendición de cuentas horizontal se refiere a: *“Trata exclusivamente de aquéllas (decisiones), que comparten una característica común: son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción. Este concepto de AH (accountability horizontal) delimita un tipo específico de interacción entre agencias estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre esas agencias. En todos los casos de AH, una agencia estatal dada, directamente o a través de la movilización*

de otra agencia (a menudo un juzgado) se dirige a otra agencia (o agencias) estatal, sobre la base de argumentos legales basados, respecto de acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales por parte de ésta.” ¹³⁵

Andreas Schedler señala que en la teoría democrática podemos apreciar la expresión paradigmática de la rendición de cuentas horizontal, con la clásica división de poderes. En donde por teoría los tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. La interacción de los tres poderes fomentan una vigilancia de tipo circular que tiende a evitar el abuso del poder en su esfera de competencia. *“dicho control es de carácter horizontal por que los controles parlamentarios son fundamentales para que la población civil y los ciudadanos tengan el conocimiento diáfano de que la administración pública no se queda en sus propios controles burocráticos, sino que está sometida a la vigilancia, supervisión y observaciones de carácter externo.”* ¹³⁶

El logro de equilibrios y contrapesos entre los poderes y los órganos autónomos es uno de los mayores retos de las democracias modernas. La concentración hegemónica de cualquiera de los poderes podría fácilmente derivar en formas de autoritarismo, mientras que su mutua neutralización generaría parálisis en perjuicio de la sociedad. *“La horizontalidad de la rendición de cuentas vía la división de poderes, significa que el poder controla al poder, para conservar mejor el poder de conjunto que es el Estado.”* ¹³⁷

En el siguiente diagrama, muestra la “circularidad” de la rendición horizontal de cuentas y como se está fincando en la representación popular.

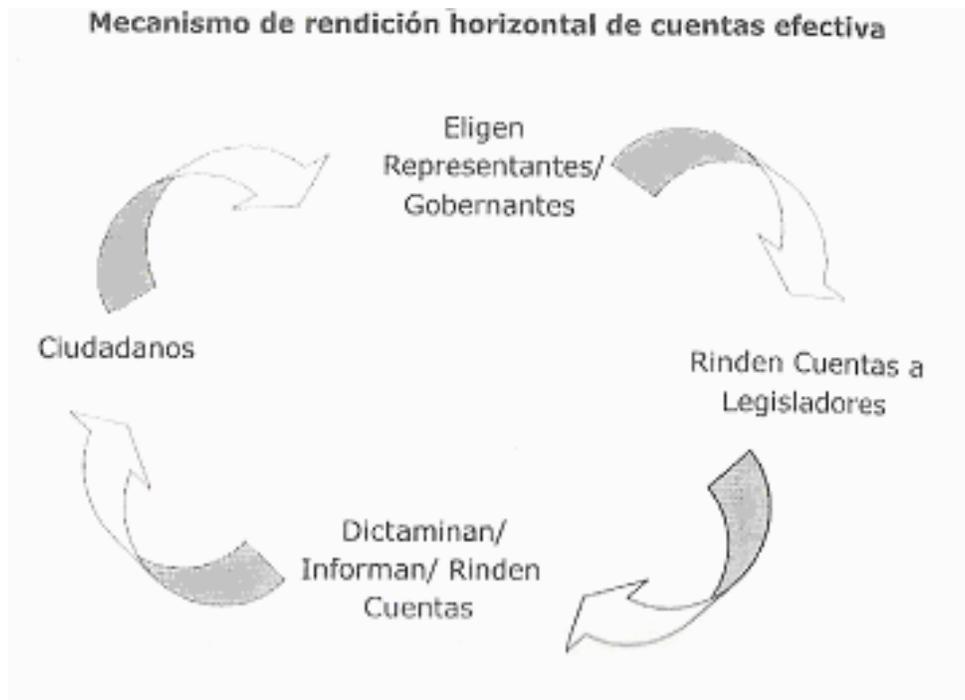
¹³⁵ O'DONNELL, 2001a, 1

¹³⁶ O'DONNELL, 2001b, 322

¹³⁷ UVALLE, 2005, 96

DIAGRAMA 6

Representación de Rendición de Cuentas Horizontal



*Fuente: MANJARREZ, 2003a, 55

La rendición de cuentas horizontal, se presenta en cualquier momento no tiene ni espacios, ni tiempos delimitados, es decir es más efectiva la rendición de cuentas. *“Este es un antídoto para diluir la cultura y las prácticas de corrupción, ya que su alcance público y político, obliga a determinar quienes son los responsables de la gestión que lleva a cabo la administración pública. La actuación de los dirigentes y los administradores públicos tiene como eje central la calidad y la honradez que acreditan en el ejercicio de la función pública.”*¹³⁸

¹³⁸ UVALLE, 2005, 94

5.2.2 Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical, se refiere a las relaciones de control, que emergen de la sociedad hacia el Estado. *“La rendición de cuentas vertical se considera como la relación entre los actos pasados de aquellos que ejercen el poder, y sus responsabilidades futuras. El aspecto fundamental es el grado en el que los gobernantes en una democracia son obligados con efectividad a explicar qué es lo que hacen o han hecho mientras gobiernan y ha explicar por qué consideraron apropiadas sus acciones.”* ¹³⁹

En la rendición de cuentas vertical:

- El gobernante debe informar lo que hizo y explicar sus acciones;
- El voto es el instrumento fundamental de este tipo de rendición de cuentas.
- La información sobre la actividad pública debe ser accesible, objetiva, oportuna y veraz.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre gobernantes y gobernados, entre principales y agentes. En un sistema democrático la rendición de cuentas vertical, encuentra sus dos máximas expresiones en la **rendición de cuentas electoral** y en la **rendición de cuentas social**.

El control electoral, es la variante más importante de la rendición de cuentas vertical y se finca mediante el voto ciudadano se da en un tiempo y espacio delimitados (los tiempos de elecciones). El voto ciudadano puede ser de castigo o de recompensa con eso se renueva la confianza ciudadana hacia las autoridades

¹³⁹ MANJARREZ, 2003a, 49

o da cabida a la alternancia política. Este tipo de rendición de cuentas presupone sistemas políticos efectivamente democráticos, lo que significa que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en las elecciones para escoger quién los va a gobernar y expresar sus opiniones con absoluta libertad e imparcialidad.

Desafortunadamente el control electoral está muy lejos de ser perfecto, empezando por el factor tiempo; Las elecciones se determinan por lapsos de tiempo y no se ha podido comprobar la verdadera eficacia de este tipo de control.

El control social, se basa en la capacidad de los ciudadanos, las organizaciones civiles, los medios de comunicación, para vigilar, interpelar y sancionar a los gobernantes y a los servidores públicos. Una rendición de cuentas social efectiva, se da cuando los gobernantes son:

1. Responsables de sus acciones en el ejercicio de su encargo público;
2. Identificables como funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo por aquellos ante quienes son responsables, es decir, los ciudadanos;
3. Sancionables por los actos indebidos, que pudieron haber cometido;
4. Conscientes de que pueden ser sancionados.

En México podemos señalar que el control social se ha hecho realidad, por lo menos, en un par de medidas, en el ámbito legislativo, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Servicio Profesional de Carrera, con este par de leyes, los ciudadanos ejercemos control hacia los gobernantes y servidores públicos, también provoca que las acciones del gobierno sean imputables y los actores en el ejercicio público, son susceptibles a ser sancionados por cometer actos ilícitos.

5.3 La fiscalización

“La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder. “

Montesquieu

La rendición de cuentas estaría incompleta y sería un ejercicio carente de veracidad, sino existiera la posibilidad de sancionar a aquellos gobernantes o funcionarios que cometen un ilícito o una omisión. Como ya he señalado, **la rendición de cuentas implica la facultad de fiscalizar e imponer sanciones;**

La fiscalización, consiste en fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas honestas y transparentes en todas las dependencias y entidades de la administración pública. *“La finalidad última de la fiscalización es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas eficientes y respetuosas de la legalidad en el gobierno.”*¹⁴⁰

En términos esquemáticos, la rendición de cuentas supone que el ciudadano manda, en tanto que el mandatario (Poder Ejecutivo, que acepta el mandato y promete llevarlo a cabo) obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior. Es decir la rendición de cuentas conlleva a la fiscalización para verificar qué hizo, cómo lo hizo y cuándo lo hizo. Y después comparar el resultado contra el mandato y poder dar fe de la corrección de las cuentas.

Jorge Manjarrez, comenta que el significado de los términos: *“fiscalización”*, *“control”* y *“contralor”*, deben ser considerados como sinónimos, puesto que provienen del francés **“controleur”**. En cambio las expresiones *“fiscalización”* y

¹⁴⁰ MANJARREZ, 2003b, 67

“fiscal”, cuya raíz semántica es común tienen un diferente significado, “fiscalización” se refiere al control o a la supervisión. En cambio “fiscal”, califica un sector específico relacionado con el fisco, el órgano de la administración pública federal encargado de recaudar y exigir a los particulares las contribuciones que la ley marca.

La fiscalización como un mecanismo de control tiene una connotación muy amplia: *“se entiende como un sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento, de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación. El término significa cuidar y comprobar que se procesa con apego a la ley y a las normas establecidas el efecto.”* ¹⁴¹

La fiscalización hay que entenderla como el proceso mediante el cuál, se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y apego a la ley. *“La fiscalización de manera simplificada comprende tres dimensiones: El análisis de la información, la justificación y el castigo (los tres pilares de la rendición de cuentas):*

- 1. Se proporciona la información requerida y es analizada por el organismo de fiscalización.*
- 2. Se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas.*
- 3. En los casos de que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones.”* ¹⁴²

En el caso del sector público mexicano, la fiscalización abarca la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, su eficacia, el cumplimiento de los

¹⁴¹ MANJARREZ, 2003a, 56

¹⁴² *Ibíd*em, 64

programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades. Adicionalmente es necesario implementar acciones para propiciar una efectiva retroalimentación de los sistemas y las medidas de control, para evitar acciones ilícitas y corrupción.

La fiscalización la podemos dividir en dos grandes tipos, de acuerdo con el origen de la parte revisora:

- a) **Interna:** Cuando se lleva a cabo por personal de la misma institución. La fiscalización o control interno tiene como fin garantizar, a la institución, que se cumplan con los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que su patrimonio este correctamente protegido y que las operaciones sean legales, regulares y justificadas. Esta función se ejecuta con controles previos y posteriores, así también mediante procedimientos establecidos por el órgano de dirección. En los sistemas modernos de gestión, los auditores internos realizan esta función y envían las recomendaciones a la instancia de dirección.

- b) **Externa:** Cuando la realiza personal que no pertenece a la institución. Es decir la fiscalización externa es realizada por una institución totalmente separada e independiente del órgano o la autoridad encargada de la gestión. La institución que realiza la fiscalización externa es, por regla general, competente para el conjunto de los sectores de intervención pública, y su actividad incluye, la fiscalización de las cuentas, la comprobación de la buena gestión y el examen de la legalidad de los ingresos y de los gastos. En algunos casos de llega a hablar de control o fiscalización "*global*" dado que su objetivo final es, la transparencia de las cuentas públicas, la legalidad de las operaciones efectuadas, y evaluar si las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados, de forma económica y eficiente.

Podemos señalar que estos dos tipos de fiscalización son complementarios el uno con el otro: la fiscalización externa toma en consideración los resultados de las comprobaciones del control interno y parte de los resultados de éste para llevar a cabo ejercicios de fiscalización más completos, y a la vez, evitando la duplicidad.

En México, están estructurados dos órganos con el propósito de vigilar el gasto y la utilización de los recursos públicos en el ámbito federal;¹⁴³

¹⁴³ En nuestro país como en muchos otros, existen mecanismos de control, estos sistemas de control en México han evolucionado continuamente. Aún en periodos de inestabilidad social y económica se ha contado con algunos mecanismos de control. Así por ejemplo, en noviembre de 1824 se funda la Contaduría Mayor de Hacienda, como un organismo encargado de examinar y glosar la cuenta pública anual, durante el régimen de Venustiano Carranza y con el objetivo de transparentar las funciones hacendarias del gobierno se creó el Departamento de Contraloría. En 1926 el Presidente Calles, expidió un decreto que reformaba la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación. En 1932 se presenta una iniciativa de Ley ante el Congreso que restituye a la Secretaría de Hacienda diversas funciones entre las que destacan; Las de contabilidad, glosa, rendición de cuentas y fiscalización preventiva, que se encontraban en manos de la Contraloría y en consecuencia desaparece este departamento.

Durante el periodo de 1947 a 1958 el sistema de control, descansaba en dos instituciones que tenían su sustento jurídico en la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947. Esta ley le concedía atribuciones a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Bienes Nacionales para establecer un cierto control, y a partir de 1958 se añade la Secretaría de la Presidencia y hasta 1976 nuestro país tuvo un control triangular. En diciembre de 1976 se da por terminado este sistema triangular con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre sus principales facultades se encontraban; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismo públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública.

A principios de los años ochenta se propuso al gobierno la creación de una política como el fin de integrar y fortalecer la función de control en el sector público. Con estos antecedentes y como parte de la llamada "Renovación Moral en la administración pública", surge la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF). La secretaría asumió atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio, así como de la Procuraduría General de la República, y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, además se le concedieron atribuciones nuevas para complementar todo un nuevo esquema de control. Además se reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo cuál se derivó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La SCGF, se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), conservando sus atribuciones, y posteriormente durante el sexenio del Presidente Vicente Fox, la SECODAM, se transforma una vez más y ahora es conocida como la Secretaría de la Función Pública.

1) La Auditoría Superior de la Federación (ASF), que se ubica en la Cámara de Diputados y atañe a los tres poderes y;

2) La Secretaría de la Función Pública (SFP), que opera y dirige una red de órganos de control interno en las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Ambos órganos privilegian el instrumento de la auditoría administrativa y financiera para desarrollar sus tareas. Los dos están legalmente establecidos y cumplen con un programa anual, además cuentan con el equipo y el personal capacitado para el desempeño de sus funciones.

5.3.1 Control Externo y fiscalización

El control externo y la fiscalización superior son reconocidos mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. La existencia de órganos de control externo enfocados a la administración pública se ha convertido en una característica de los Estados contemporáneos.

Los principales objetivos del órgano de control externo son:

- a) Lograr la rendición de cuentas en tiempo y en forma de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal, en todo el sector público;
- b) Informar al Poder Legislativo, al gobierno y a la sociedad en general sobre la Cuenta Pública del ejercicio;
- c) Aprobar o desaprobar la rendición de cuentas de ingreso, gasto e inversión de los caudales públicos;

- d) Dictaminar la regularidad y legalidad en la acción administrativa;
- e) Difundir la información relacionada con los resultados de la fiscalización misma, tanto al interior del gobierno como a la sociedad en general.

La finalidad última de la fiscalización es evitar la corrupción y mejorar la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de recursos y en la prestación de los servicios públicos. Del mismo modo promueve elementos que son fundamentales dentro de una democracia como la igualdad entre los ciudadanos (al utilizar recursos con transparencia y mayor eficiencia), el voto (al evitar desvíos de recursos con intereses políticos) y principalmente el cumplimiento de la obligación suprema de un gobernante; Esto es responder al mandato de sus gobernados.

Estas acciones se llevan a cabo por órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos superiores de fiscalización o Entidades de Fiscalización Superior (EFS). El principal objeto de estudio de la fiscalización superior es el Poder Ejecutivo, cuya acción se realiza desde fuera (es por ello, que es un control externo) y por tanto, es diferente a la fiscalización interna. *“Un órgano de control externo debe realizar un papel activo, utilizando sus facultades constitucionales y mecanismos legales para coadyuvar para que gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.”* ¹⁴⁴

Una condición necesaria para llevar a cabo una efectiva fiscalización, es que el órgano de control sea imparcial, independiente y autónomo; La imparcialidad se refiere a que no puede ser juez y parte, es decir se refiere al ámbito de materias sometidas a su conocimiento; Por independencia, entendemos la calidad de una institución de ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad; Y por último la autonomía, se ejerce al interior, en el manejo de sus competencias y funciones

¹⁴⁴ *Ibíd*em, 65

administrativas (incluyendo las normativas), sin intervención de otra entidad. *“En consecuencia los órganos responsables de la rendición de cuentas tienen que ser autónomos, profesionalizados, disponer de recursos propios para que sean auténticas instancias de prevención y sanción de actos ilegales e ineficientes para evitar la extralimitación de facultades, la aplicación arbitraria de la ley, la usurpación de tareas, prácticas de corrupción y la indolencia de servidores públicos. Es importante destacar que la autonomía de los órganos de la rendición de cuentas sea reconocida por las demás instituciones en el Estado, por que de ahí depende la calidad de su eficacia y aceptación.”*¹⁴⁵

En el caso mexicano la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es el órgano fiscalizador por excelencia, encargado de la vigilancia y el control del gasto, lo ubicamos como un control externo, debido a que, a diferencia de la Secretaría de la Función Pública, no forma parte del Poder Ejecutivo, sino que depende del Poder Legislativo, (en específico de la Cámara de Diputados).

La ASF tiene por mandato de ley practicar **auditorías de desempeño** para verificar que los recursos de los que dispone el gobierno de la República se administren con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a que están destinados. *“La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple no sólo con honestidad y honradez, sino con eficacia, economía y eficiencia; en otras palabras si se opera con sanas prácticas gubernamentales y todavía más, con las mejores prácticas del gobierno, lo que obliga a estar atentos y a efectuar comparaciones con quienes lo hacen mejor, para que con un espíritu de superación constante la fiscalización proporcione elementos para la mejora continua del quehacer público.”*¹⁴⁶

¹⁴⁵ UVALLE, 2005, 96

¹⁴⁶ GONZÁLEZ, 2002, 7

Respecto a las auditorías de desempeño éstas se estructuran sobre los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia, y se llevan a cabo con enfoques multidisciplinarios, con rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad e integridad.

*“Consiste en la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental, para verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas. Sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación, así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar que tan bien están operando los programas públicos.”*¹⁴⁷

Podemos decir que la auditoría de desempeño, evalúa la eficiencia, la eficacia y la economía en el quehacer público, del mismo modo, comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población, hacia la cuál se dirige, a través de indicadores de calidad, y en base a ello valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de las políticas. Finalmente analiza el comportamiento de los “actores”, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los mismos operadores.

“Con la auditoría de desempeño, se puede comprobar lo siguiente:

- *Los resultados del programa y la situación estimada en caso de no instrumentarse;*
- *Los resultados del programa y la situación anterior a su implementación;*
- *Los resultado planeados y los resultados observados después de la implementación;*

¹⁴⁷ SALCEDO, 2003, 95-96

- *Los resultados observados contra las mejores prácticas gubernamentales (benchmarking)."* ¹⁴⁸

"El fortalecimiento de los organismos de fiscalización superior presenta la posibilidad de desarrollar un efectivo sistema de control a cualquier nivel de la administración pública. Este puede ser preventivo, correctivo, previo o posterior a las operaciones, enfocado básicamente a desalentar y castigar la corrupción; a promover un mejor gobierno y a ser un mecanismo eficaz de rendición de cuentas a los ciudadanos; un mecanismo que refuerce la democracia y la confianza en los gobiernos estatal y municipal." ¹⁴⁹ Así pues, es fundamental que el Estado en sus tres órdenes de gobierno, tenga mecanismos de fiscalización capaces de garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos son utilizados conforme a su mandato, de manera eficiente, honesta y transparente y además que los servidores públicos rindan cuentas, sean responsables de sus actos y en el caso de cometer algún tipo de ilícito, sean sujetos, sin distinciones de cualquier índole a las sanciones que impone la ley.

¹⁴⁸ *Ibíd*em, 98

¹⁴⁹ MANJARREZ, 2003b, 86

CAPÍTULO 6. LOS RETOS DE LA TRANSPARENCIA

6.1 Transparencia y partidos políticos

“El financiamiento de la política constituye tal vez, la demanda central en las democracias modernas... saber cuanto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública y definir el voto.”

Giovanni Sartori

La transparencia como la he abordado hasta aquí se ha caracterizado en los últimos años como una preocupación de la ciudadanía y del gobierno mexicano y ha alcanzado a casi todos los sectores de la vida pública. Sin embargo, quedan algunos pendientes, donde habrá que redoblar los esfuerzos en el corto plazo para hacer de la transparencia una práctica común, es el caso particular de los partidos políticos.

A partir de la llamada transición democrática la transparencia y la rendición de cuentas han tocado a la puerta de los partidos políticos. La sociedad y el sistema democrático demandan saber bajo qué criterios financian sus actividades dado que se trata de recursos públicos, ¿cómo están organizados internamente?, ¿cómo se lleva a cabo la selección de sus candidatos?, ¿cuánto dinero se destina a las campañas?, etc.

El propósito de los partidos políticos ¹⁵⁰ ha sido y es, darle sentido, cuerpo y expresión política a una tendencia o corriente de pensamiento de los actores

¹⁵⁰ Los partidos políticos surgen a mediados del siglo XIX en Europa, a raíz de la extensión del sufragio, para Maurice Duverger, los partidos tuvieron dos grandes orígenes, que son; 1) El Interno, dentro de las propias asambleas representativas, con la finalidad de organizar a las diferentes corrientes de opinión que ahí se formaban, nacieron dentro de las propias élites políticas para agrupar y diferenciar a las corrientes conservadoras respecto de las progresistas, y 2) El Externo, a partir de los diferentes grupos e intereses en la sociedad, para dotarlos de representación política, los cuáles, Duverger identifica como partidos de masas.

sociales existentes; *“Los partidos políticos tradicionalmente desarrollan siete grandes funciones:*

- 1. Reclutan y postulan candidatos para cargos de elección;*
- 2. Movilizan al electorado en apoyo a sus candidatos y promueven la participación política;*
- 3. Estructuran las opciones entre grupos de candidatos en competencia;*
- 4. Representan diferentes grupos sociales, ya sea simbólica o directamente promoviendo ciertos intereses;*
- 5. Agregan intereses alrededor de posiciones políticas;*
- 6. Conforman y dan respaldo a los gobiernos ;*
- 7. Integran a los ciudadanos al Estado y en particular a su sistema político.”*

151

La regulación sobre transparencia de los partidos políticos se ha venido desarrollando durante los últimos treinta años y en algunos casos como el de los Estados Unidos, existen disposiciones legales desde inicios del siglo XX, empero no se cumplieron cabe recordar el escándalo de Watergate. Es hasta la creación de la Comisión Federal Electoral en 1974, con la que se empezaron a cumplir las disposiciones sobre el financiamiento de las campañas y la divulgación de los recursos de los partidos.

Otro ejemplo es Alemania en donde existe una ley sobre el financiamiento de Partidos Políticos desde 1994 que contempla la obligación de los mismos a difundir sus estados de cuenta, además deben mostrar el origen y el destino de los recursos que reciben. En el caso de Canadá se aprobaron cambios fundamentales en la Ley de Elecciones en junio del 2003 para reglamentar las contribuciones a los partidos políticos y su obligación de rendir cuentas e informar sobre los estados financieros ante la autoridad política.

¹⁵¹ *Ibíd*em, 22

“La rapidez con la que se extendió la apreciación por la democracia electoral, se ha correspondido con la velocidad con la que se ha construido un consenso importante sobre la necesidad de que los partidos políticos sean organizaciones transparentes, sometidas al escrutinio público y a la rendición de cuentas, que son las cualidades del poder público democrático y no de las organizaciones de los ciudadanos.” ¹⁵²

¿Cómo llegó la demanda de transparencia a los partidos políticos?; Jacqueline Peschard, ha señalado que esta demanda surge en primera instancia porque los partidos políticos son asociaciones ciudadanas que al competir por el poder público, postulando candidatos para los cargos de elección popular, deben estar reglamentados por el derecho público y no solamente por el derecho privado, puesto que se mueven en espacios públicos y privados.

“Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tienen como propósito último la conquista del poder. Estas organizaciones agregan diversos intereses sociales y los articulan en un proyecto político que se somete a la consideración de los electores y en caso de ganar la mayoría de los votos y llegar al poder, se transformará en la directriz principal de la acción del gobierno. Son instituciones eminentemente políticas por que sus cuerpos doctrinarios y programáticos tienen una concepción particular del poder y la manera de ejercerlo.” ¹⁵³

Los partidos políticos surgen de la organización institucional de ciudadanía para ser representados, para ejercer sus derechos políticos, como el de libre pensamiento y asociación. *“Son el despliegue de los intereses particulares de los individuos, que sólo le competen a ellos mismos y en los que el Estado no debe intervenir, salvo para garantizar justamente su protección frente a la intromisión*

¹⁵² PESCHARD, 2005, 18

¹⁵³ *Ibíd.*, 22

del poder y las autoridades.” ¹⁵⁴ Al igual que cualquier organización civil, los partidos políticos se inscriben en la esfera de la vida privada, la cuál se mueven al margen de la injerencia del Estado, sin embargo, los partidos políticos desempeñan funciones políticas y públicas que inciden directamente, en le esfera pública, y en la vida misma del Estado, esta dualidad, esto hace complejo su estudio.

Los partidos políticos son espacios para que la población despliegue sus derechos políticos fundamentales. Para que cumplir con sus funciones requieren de autonomía frente al poder, es por ello, que el propio Estado debe velar por la autonomía de los partidos, pretendiendo no intervenir en su vida interna. Empero, las funciones relativas a estructurar las opciones políticas a conformar y apoyar a los gobiernos surgidos de sus filas, a integrar a los ciudadanos al Estado, sitúan a los partidos y a su quehacer en el “espacio público”, de las instituciones y los actores gubernamentales y por tal motivo deben someterse a las obligaciones de las dependencias y los actores políticos.

Los partidos políticos, tienen un estatuto jurídico particular determinado por las funciones que desempeñan, la propia Constitución Política, los define como entidades de interés público; *“El hecho de que los partidos realicen actividades públicas fundamentales, como hacer posible que cada cierto tiempo se renueven los poderes públicos a través de elecciones disputadas y libres, explica por qué la Constitución mexicana, los define como “entidades de interés público”. No son dependencias públicas como las Secretarías de Estado, o las agencias de la administración pública, o los propios poderes del Estado, e incluso los órganos autónomos como el Banco de México, el IFE o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que forman parte del Estado, aunque no del gobierno.”* ¹⁵⁵

¹⁵⁴ *Ibíd*em, 21

¹⁵⁵ *Ibíd*em, 24

La transparencia como que deben asumir los partidos políticos no solamente deriva de las tareas políticas e institucionales que realizan, sino también, del hecho mismo de ser organizaciones complejas lo cuál hace que tengan un efecto relevante en el espacio público. *“En el caso de los partidos políticos, por su naturaleza dual, esto es, por ser organizaciones de la sociedad civil con funciones públicas esenciales, replantea el dilema de hasta dónde debe intervenir el Estado para garantizar tanto el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y la correspondiente autonomía de su vida y organización interna, como la responsabilidad pública que deben asumir dichos institutos políticos dada la relevancia pública de sus actividades.”*¹⁵⁶

En un sistema democrático la demanda de transparencia hacia los partidos políticos es la norma puesto que los partidos se constituyen como actores esenciales de la vida pública y por ello están obligados ante la sociedad a difundir la información sobre sus funciones y sus recursos, por las actividades que desempeñan y el número de contingentes que agrupan hacen necesario un aparato administrativo que maneje y controle estos recursos.

Con el desplazamiento de las funciones de los partidos hacia la dimensión institucional ha derivado la necesidad de una mayor asistencia del Estado hacia los partidos políticos y consecuentemente una reglamentación precisa en cuanto a sus funciones y con carácter institucional. *“El hecho de que los partidos se hayan movido de la sociedad hacia el Estado explica por qué ha crecido la demanda de que se refuerce la reglamentación pública de sus funciones, de que sometan a la exigencia de transparentar sobre todo la administración de sus recursos financieros y también de que la democracia se traslade al interior de los partidos, que ha sido una zona caracterizada históricamente como vertical y jerárquica.”*¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibíd*em, 25

¹⁵⁷ *Ibíd*em, 30

En cuanto a su financiamiento, podemos afirmar que, los partidos políticos, se han convertido en grandes maquinarias volcadas a la actividad electoral, en donde se mueven fuertes sumas de capitales, y por la falta misma de transparencia, se vuelven proclives a la corrupción. Los partidos políticos requieren de grandes cantidades de dinero para desplegar sus ofertas políticas hacia el electorado, el dinero se ha convertido en un instrumento, dentro de la competencia democrática, y por eso es visto como un elemento indispensable en la práctica política. *“La importancia que hoy tiene el dinero para mantener en acción a los partidos políticos en especial durante los periodos de campaña electoral, ha generado una preocupación mundial por encontrar mecanismos capaces de controlar las influencias nocivas que grandes sumas de dinero pueden tener en la política.”* ¹⁵⁸

El problema del dinero en las competencias electorales radica en que puede marcar una diferencia significativa entre partidos y puede afectar al sistema democrático. Giovanni Sartori, ha señalado que: *“más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (ya sean políticos, humanos y económicos), lo que genera democracia.”* También es necesario saber de dónde provienen los recursos; sabemos que una parte proviene del propio Estado, pero el resto de dónde provienen; Es punto es vital, por que, las aportaciones a los partidos políticos pueden generar compromisos, intereses, subordinación del partido beneficiado hacia el donante. *“el dinero en política puede servir para comprar el voto no solamente de los grupos económicamente marginados, sino de grupos interesados en allegarse de los recursos para el desarrollo de sus actividades específicas y es ahí donde se convierte en un nutriente de la corrupción política.”* ¹⁵⁹

Peschard, apunta que existen diversas formas y mecanismos para combatir los efectos del dinero en los partidos políticos, tales como;

¹⁵⁸ Ibídem, 32- 33

¹⁵⁹ Ibídem, 34

1. Fijar límites a las contribuciones privadas;
2. Prohibir aportaciones de algunas empresas o entidades, tal es el caso de empresas extranjeras, o entidades gubernamentales;
3. Establecer topes de gastos de campaña, lo cuál contribuye a que la competencia sea más pareja y se evitan los despilfarros;
4. Reducir los periodos de campaña;
5. Difusión política de las finanzas de los partidos.

Para que estos mecanismos realmente funcionen es necesario que existan normas adecuadas, para publicitar la información en donde la transparencia es un elemento fundamental para tener resultados positivos.

En tiempos de elecciones los partidos políticos requieren de largas y costosas campañas, las cuáles hay que financiar y muchas ocasiones cuando los partidos políticos no son capaces de cubrir en su totalidad con los gastos de campaña incurren en prácticas poco claras, antidemocráticas y que perjudican a la sociedad, los partidos adquieren compromisos, que al final de cuentas deben cumplir, un ejemplo de esto es el financiamiento de empresarios nacionales y extranjeros, que esperan a cambio recompensas o privilegios si gana el partido al cuál están apoyando. *“Los partidos en las democracias se encuentran con una presión permanente para estar en campaña, además esas campañas son cada vez más caras y en ellas las televisoras ocupan un papel central. Estas circunstancias exigen a los partidos recaudar fondos de forma opaca, de manera que se eviten los límites de donaciones que las legislaciones suelen establecer para evitar la auténtica compra de decisiones que muchas empresas y grupos de interés intentan. Por otra parte las élites que controlan los partidos tienden a fomentar la opacidad para evitar el control democrático de sus bases y mantenerse así en el poder. Todo ello es un peligro para la democracia, pues partidos cooptados serán, cuando lleguen al poder, gobiernos corruptos.”*¹⁶⁰

¹⁶⁰ VILLORIA, 2003, 73

Una vez en el poder el partido o los partidos beneficiados por la ayuda empresarial proceden a institucionalizar los apoyos ya sea mediante privatizaciones, desregulaciones, contratos, etc. Lo cual se convierte en un foco de corrupción, en donde los ciudadanos somos los afectados, puesto que nuestras necesidades se ven sesgadas por los intereses de unos cuantos. *“En una sociedad con alto grado de desconfianza interpersonal, con fuerte intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, el mercado no existe como espacio para la libre competencia, más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quién tenga menos escrúpulos, así pues, el empresario encuentra innumerables costos de transacción y el financiamiento a los partidos es uno más de entre ellos.”* ¹⁶¹

Es por ello que, la transparencia en el flujo del dinero es esencial, para que se puedan ventilar, hacer visibles, los ilícitos y las malas prácticas y se puedan combatir, reducir los actos de discrecionalidad.

Por tanto uno de los objetivos centrales de la transparencia en los partidos políticos, es que los ciudadanos podamos contar con información precisa para razonar nuestro voto y conocer los ingresos y gastos de los partidos. *“Desde la perspectiva del ciudadano, conocer cómo administran los partidos políticos sus recursos, deviene una información necesaria por que le permite evaluar mejor su desempeño, para a partir de ahí normar su criterio a la hora de votar.”* ¹⁶²

Transparentar los partidos políticos no es una empresa fácil, ni puede instrumentarse de un día para otro, se requiere de un reglamento, de instituciones para lograr un control efectivo. La transparencia tan solo es el primer paso, se requieren de organismos que supervisen la trayectoria de los partidos, investigar posibles desviaciones de dinero y lo más importante, imponer sanciones

¹⁶¹ *Ibíd*em, 70

¹⁶² PESCHARD, 2005, 34 -35

administrativas o penales, en caso de que los responsables incurran en conductas ilícitas.

Se requiere también de una sociedad capaz de demandar y dar seguimiento a estas tareas, medios de comunicación libres, pues juegan un papel fundamental en el desarrollo de la transparencia en la acción política. La transparencia no puede desarrollarse, si no se cuenta con un sistema democrático, que favorezca el acceso a la información y si no está bien reglamentado, para que se identifiquen responsabilidades y con su cumplimiento se puedan evitar situaciones como actos discrecionales y corrupción.

El reclamo de difundir a la sociedad la manera como los partidos políticos adquieren sus recursos económicos y cómo los manejan se ha extendido, de manera que ya existe un consenso de la necesidad de reglamentar esta obligación. La demanda de transparentar el desempeño de los partidos políticos es parte de la conciencia de los ciudadanos sobre su derecho a tener partidos más responsables, eficientes y que realmente representen nuestras necesidades. En nuestro país, afortunadamente esta demanda ha tomado forma y ya existe una propuesta por parte del Ejecutivo Federal para establecer mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas y combatir a la corrupción en los partidos políticos.

La propuesta consiste en una iniciativa de reforma de ley, con lo cual se pretende, que los partidos políticos estén obligados a hacer pública su información, sobre su organización interna; como eligen a sus candidatos y como financian sus actividades, ¹⁶³ ya que como lo vimos se organizan como organizaciones de interés público,

¹⁶³ Al respecto en el caso mexicano, algunas leyes estatales de transparencia y acceso a la información, ya contemplan a los partidos políticos como sujetos obligados a informar, tal es el caso de Querétaro, Michoacán, Sinaloa, Morelos y Zacatecas. El caso de Zacatecas es único, en esta entidad, los partidos políticos, no sólo están obligados a informar y rendir cuentas sobre sus recursos públicos y privados, sino que también se considera información pública la referente a los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes.

financiadas por recursos públicos. También se busca garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

La iniciativa que se someterá a consideración en el Congreso, busca establecer a nivel constitucional, las garantías mínimas del derecho de acceso a la información y constituir la como una auténtica política del Estado mexicano. Esta iniciativa contempla modificaciones a los artículos 6, 116 y 134 de la Constitución.

En esta iniciativa también se contempla el tema de los archivos públicos, la iniciativa obligará a las entidades y dependencias públicas a conservar y preservar sus documentos a fin de tener una mejor gestión pública. El tema de los archivos públicos, se ha convertido en uno de los grandes pendientes de la transparencia y el acceso a la información, es por ello que a continuación se analizará brevemente esta situación.

6.2 Los archivos públicos

Pareciera contradictorio, pero ¿cómo se transparenta lo que no se tiene documentado?, la transparencia, la Ley de Acceso a la Información, las dependencias públicas y el propio IFAI, tienen un gran pendiente en materia de archivos públicos. Hay un gran problema, **no existe una cultura archivística** en las entidades y dependencias que conforman a la administración pública federal e incluso en algunos municipios ni los archivos conservan. Jurídicamente tenemos garantizado el derecho de petición y acceso a la información, éste en algunas ocasiones no lo podemos ejercer debido a que los organismos públicos carecen de acervos o no existe una debido resguardo y clasificación de los archivos, amén del poco interés de las dependencias públicas por cambiar esta situación.

En efecto, lo que busca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es que los ciudadanos podamos obtener y revisar documentos someter al escrutinio público el quehacer gubernamental, etc.,

pero para que esto realmente pueda suceder los documentos deben primero existir; segundo, estar organizados de tal manera que sean fácilmente consultables. Como dice Ángel Trinidad: *“De nada sirve tener la llave del acceso si el archivero que se abre con esa llave está vacío, o es tal su desorden que es imposible saber donde está la información que necesitamos.”*¹⁶⁴

Este fenómeno afecta también a los servidores públicos y entorpece su quehacer cotidiano. La LFTAIPG establece que los servidores públicos cuentan con veinte días hábiles para responder una solicitud de información, lo que significa de entrada, buscarla y encontrarla. Esto en sí mismo ya es un reto, porque el servidor público que recibe la solicitud debe tener la capacidad de saber a que unidad administrativa turnarla y dónde debe estar, ubicar físicamente la información, clasificarla, copiarla y entregarla a la unidad de enlace, todo eso sin descuidar sus demás labores. Es decir, el problema se agudiza si a todo el proceso hay que responder al ciudadano que coexiste lo que está solicitando.

Para que exista un verdadero sistema de apertura informativa, los archivos en el sector público son indispensables: *“Los documentos de archivo son manifestación de la actuación del Estado, facilitan y transparentan la toma de decisiones constituyendo un fundamento para la investigación. La preocupación por proteger este patrimonio no es una ocurrencia o iniciativa nacional. Habría que señalar que se ha plasmado en diversos instrumentos internacionales, tales como la Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y la Convención de la UNESCO de 1970, sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales.”*¹⁶⁵

Esta carencia de archivos se presenta ya que antes no era necesario que existieran archivos públicos, porque era una época de opacidad permanente al no

¹⁶⁴ TRINIDAD, 2005, 13

¹⁶⁵ VILLANUEVA, 2005

ser un reclamo institucionalizado, además existía poco interés de la ciudadanía. Aunado a esto, el Estado no estaba dispuesto, ni tenía la obligación de otorgar la información a la ciudadanía. Los gobiernos autoritarios, en donde los “*arcana imperii*” eran el común denominador y la opacidad prevalecía sobre la transparencia, no tenían que informar, ni mucho menos justificar sus actos ante la sociedad, inclusive se llegó a tener una idea totalmente errónea y contraria a ciertos principios, algunos gobernantes pensaban que los archivos y la información pública, eran de su propiedad puesto que ellos la generaban.¹⁶⁶

Esta situación ha comenzado a revertirse, después de la creación de la LFTAIPG ha surgido la necesidad y preocupación por contar con acervos públicos y una legislación adecuada que los regule y complemente a la LFTAIPG; *“La importancia de custodiar, sistematizar y conservar el testimonio documental de la nación amerita la elaboración de una ley que sustituya las normas inferiores, decretos, acuerdos o reglamentos autónomos que actualmente rigen en nuestro país en materia de archivos. Los estudios en materia archivística, que en un principio consideraron a los documentos exclusivamente desde un punto de vista jurídico, con valor probatorio, han evolucionado para otorgarles otros valores testimoniales de índole científico, histórico y político.”*¹⁶⁷

Es muy común que al hablar de archivos públicos, evoquemos de inmediato al Archivo General de la Nación (AGN), como si éste fuera el único responsable del tema. Pero no hay que confundirnos, es verdad que el AGN tiene una importancia fundamental para conservar nuestros archivos históricos, pero cuando hablamos de la falta de archivos públicos no nos referimos precisamente a éstos, sino a los archivos cotidianos, de operación diaria en las dependencias públicas. Es aquí donde radica nuestra preocupación y reclamo. La confusión es muy común ya que

¹⁶⁶ En este sentido hay que recordar lo que señalaba Max Weber; *“los funcionarios y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción y mucho menos del producto mismo, por lo que no deben de confundir el patrimonio público con el privado.”* WEBER, 1999, 718-719

¹⁶⁷ VILLANUEVA, 2005

“hay una visión errónea sobre la importancia que tienen los archivos, porque tiende a vérselos como algo que corresponde al oficio de historiador.” ¹⁶⁸

El acceso a los archivos públicos es un derecho ciudadano que tiene que estar garantizado en la práctica cotidiana de la gestión pública. Esto nos hace pensar que requerimos crear una nueva cultura archivística, ya que pareciera que los responsables del archivo y los archivos mismos han sido olvidados por la administración pública y no se les ha dado el verdadero valor que tienen.

Como lo señala Weber, el expediente es uno de los pilares en que descansa todo gobierno. La administración moderna se basa en documentos (expedientes o archivos) que deben conservarse como borradores, proyectos, minutas o en forma original o definitiva. De hecho, debe regir el principio de *“atenerse al expediente”*, ahí donde las declaraciones orales sean la regla. Para Weber, los expedientes o archivos constituyen cada día más dentro de las esferas pública y privada, el fundamento de toda organización.

El artículo 32 de la LFTAIPG, establece que corresponderá al AGN elaborar, en coordinación con el IFAI, los criterios para la catalogación, clasificación, conservación y organización de los archivos, tomando en cuenta la mejores prácticas internacionales; es por ello que se emitieron lineamientos generales, que intentaban sentar las bases para la modernización y eficiencia administrativas, buscando igualar los procedimientos en todas las dependencias, ya que, por increíble que parezca, una de las grandes sorpresas que trajo consigo la entrada en vigor de la LFTAIPG; *“Fue descubrir que no existía una normatividad homogénea en toda la administración pública en materia de archivos. Cada dependencia y entidad tenía la suya propia y no necesariamente combinaba, por decirlo de alguna manera, o era coherente en todo el interior de la administración pública federal.”* ¹⁶⁹

¹⁶⁸ AGUAYO, 2005, 2

¹⁶⁹ MARVÁN, 2005, 37

En estos lineamientos se define con toda claridad, qué son los archivos de trámite, de concentración e histórico; y además establece los procedimientos de catalogación y clasificación archivística así como el de baja documental. Estos criterios emitidos por el IFAI y el AGN, se refiere a los archivos “vivos”, actuales, activos, más que a los archivos que están depositados en el AGN que no quiero decir que no sean importantes.

Sin archivos, no se puede confrontar a la administración pública, no podemos exigirle cuentas y no se puede comprobar que sus decisiones y acciones se tomaron de la manera más objetiva posible y a favor de la sociedad. Además la falta de archivos públicos en la administración pública implica un costo, puesto que al elaborar un proyecto o una política pública, estamos partiendo de cero, sin considerar o tener los antecedentes de los proyectos pasados (si fue un proyecto viable, si fracasó, si fue desechado, etc.), lo cuál también implica la duplicidad de esfuerzos, y es en detrimento de la sociedad. *“A veces es tan importante tener la memoria de lo que se aprueba como de lo que no se aprueba y el saber dónde ubicar esos documentos, dónde están esos temas, cómo se abordaron.”*¹⁷⁰

Villanueva señala que, quedan varios pendientes en materia de acceso a la información y archivos públicos; *“Primero, debe quedar claro que los archivos públicos son la materia prima del acceso a la información pública. Segundo, los archivos públicos en México deben ser legislados en plena armonía con las leyes de acceso a la información aprobadas para crear un sistema de apertura informativa y no como departamentos estancos sin conexión entre las dos legislaciones. Y tercero, deben tomarse los estándares internacionales ajustados a la experiencia mexicana para plasmar en la norma jurídica la mejor solución*

¹⁷⁰ Ibídem, 56

*posible para que archivos y acceso a la información den como resultado una ampliación efectiva y duradera del derecho a saber.”*¹⁷¹

Los archivos públicos son una demanda de la propia administración pública, es una condicionante para alcanzar una gestión eficiente, transparente, factible, con apego a las leyes y a las normas; *“La falta de una clara dinámica de producción y flujo de registros e información hace la gobernabilidad ineficiente, propensa a la corrupción y al secreto, y por lo tanto no democrática.”*¹⁷² Si queremos una verdadera transparencia es necesario contar con archivos públicos, de nada nos sirve tener garantizada la transparencia y el acceso a la información pública, al existir este vacío no se puede exigir cuentas a las autoridades y por consecuencia el quehacer público vuelve a ser un coto cerrado, en donde no hay posibilidad de ver lo que sucede a su interior.

6.3 Protección de datos personales

Otro pendiente en materia de transparencia en México es la protección de datos personales, si bien es cierto la LFTAIPG asegura la protección de datos, se debe contar con una legislación específica que regule este tema. A nivel nacional sólo el Estado de Colima cuenta con una regulación concreta.¹⁷³

La globalización y las nuevas tecnologías obligan a crear una regulación integral que evite los riesgos del tráfico clandestino de nuestros datos (como ocurrió en 1999 cuando se vendió el padrón electoral a la empresa norteamericana Choice Point), ya sea que estén en posesión de oficinas públicas o en bancos de datos del sector privado, como por ejemplo en el buró de crédito.

¹⁷¹ VILLANUEVA, 2005

¹⁷² en TRINIDAD, 2005, 15

¹⁷³ El 14 de Junio de 2003 fue aprobada la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado de Colima.

El tráfico clandestino de los datos personales representa un grave riesgo para la seguridad y la integridad de los ciudadanos, puesto que no se sabe para qué se va a destinar esa información y los ciudadanos pueden ser víctimas de actos ilícitos que atenten contra su seguridad, es por ello que la protección de los datos personales es un derecho fundamental, todos los ciudadanos tenemos el derecho y la obligación de decidir cómo y quién va a conocer nuestra información personal.

El derecho a la protección de datos personales se entiende como *“la protección jurídica de las personas en lo que concierne al tratamiento de sus datos de carácter personal o de otra forma, el amparo debido a los ciudadanos contra la posible utilización por terceros, en forma no autorizada de sus datos personales susceptibles de tratamiento, para confeccionar una información que, identificable con él, afecta a su entorno personal, social o profesional.”* ¹⁷⁴

Los datos personales se conforman con aquella información que hace posible la identificación particular de un individuo. Para que la protección de la vida privada sea eficaz, toda persona debe tener derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos y en caso que así sea se debe saber cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. El gran reto consiste en regular la protección de los datos personales sensibles de la población y asegurar la legalidad de los flujos e intercambios constantes de datos personales entre el Estado y el mercado, los mercados nacional e internacional, el Estado y otros Estados y que dichas transferencias se verifiquen de modo confiable.

Los datos más sensibles son aquellos que reclaman mayor protección porque revelan el origen, ideología, religión, pertenencia étnica, estado de salud, preferencias sexuales, etc.

¹⁷⁴ PUENTE, 2005, 2

Como ya lo mencioné en México, no existe una ley de protección de datos. La iniciativa original está parada en el Congreso desde 2001. No obstante, la LFTAIPG, contempla en sus principios básicos regular el tratamiento la exactitud, la actualización, la seguridad, la transmisión, la difusión, la distribución y la comercialización de los datos personales, sin embargo la esfera de acción de la Ley es el poder Ejecutivo, por lo tanto no se regulan las empresas privadas y no puede ser considerada como ley de protección de datos personales.

La OCDE ha formulado de manera expresa recomendaciones básicas para que sus países miembros tengan en cuenta en su legislación nacional los principios relativos a la protección a la intimidad, las libertades individuales y la protección de datos personales. Los siguientes principios se derivan de la experiencia internacional en el tratamiento y procesamiento de datos personales:

1. Las bases de datos personales deben ser procesadas justa y legalmente y su procesamiento debe cumplir con ciertas condiciones mínimas. Este principio se refiere básicamente a que el sujeto de los datos personales haya dado su consentimiento para su procesamiento y que éste sea necesario para el fin que sean solicitados. Para los datos personales sensibles, es decir, para aquellos en los que su revelación puedan dar origen a discriminación, como referentes a creencias religiosas, etnia, raza, etc. requieren el consentimiento expreso y que su procesamiento sea necesario para proteger el interés vital del mismo sujeto o de una persona diferente, o tratarse de ejercicio de la administración de justicia o de alguna ley.
2. Los datos personales deben ser obtenidos para uno o varios propósitos definidos y legales y no pueden ser procesados de una forma incompatible con estos propósitos originales. Es decir, el controlador de los datos debe aclarar al sujeto que proporciona los datos los propósitos que se persiguen con su procesamiento, los cuales deben ser claros y conformes a una ley.

3. Los datos personales deben ser adecuados y no excesivos con relación a los propósitos definidos por los cuales son procesados. Únicamente se deberán de recabar los datos que sean proporcionales o equitativos, requiriendo una cantidad mínima en relación a los fines que se persiguen.
4. Los datos personales deben ser correctos y cuando sea necesario actualizarlos. Deben corresponder a la información actual del sujeto debiendo hacer correcciones en las bases de datos si es necesario.
5. Los datos personales no deben mantenerse más allá de lo necesario para cumplir con los propósitos para los cuales fueron procesados. Los controladores de los datos serán los responsables de depurar los datos personales que estén manejando, debiendo desechar los datos personales que ya no se utilicen.
6. El controlador de los datos personales debe establecer y mantener las medidas técnicas y organizacionales adecuadas para evitar el procesamiento ilegal o no autorizado de los datos personales, así como para evitar la pérdida, destrucción o daño accidental de los mismos. Se debe de considerar el estado de la tecnología, además del costo de implementación de la misma a fin de asegurar un nivel apropiado de protección de estos datos.
7. Los datos personales no se deben de transmitir a países que no protejan al menos con la misma seguridad de los datos personales, como principio básico que impide que las bases de datos se transfieran a países donde no se puede garantizar un nivel mínimo de protección.

Ante la creciente influencia de la tecnología en la vida de los individuos manifestada principalmente en los últimos años, superando estructuras de

organización y actividad tanto pública como privada, deja una vía muy importante para el desarrollo social, cultural y económico. Sin embargo, al mismo tiempo, surge la imperiosa necesidad de respetar los derechos fundamentales, específicamente en materia de intimidad en la protección de datos personales, problemática que se debe abordar desde el punto de vista jurídico para ofrece una adecuada regulación para la nueva realidad que exige una redefinición de las categorías jurídicas tradicionales.

La transparencia aunado con una adecuada protección de datos personales dentro de un Estado contribuyen también al ejercicio de una libertad de expresión y de pluralismo, como ingredientes necesarios para una consolidar una sociedad democrática, puesto que permiten al ciudadano participar directamente en la vida de un Estado, tanto en lo que se refiere a la actuación de sus propias autoridades como de comunicar sus opiniones personales y protegerse su identidad.

6.4 Propuestas

Después de haber analizado el tema de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas enumero un conjunto de propuestas que desde mi perspectiva pueden mejorar el tema de transparencia en México:

1.- Mayor transparencia en los municipios: Los municipios representan el espacio de interacción más cercano entre los ciudadanos y el Estado por esto. los municipios deben ser espacios abiertos, transparentes, participativos, la realidad en este momento es que los municipios son propensos a la secrecía, al hermetismo, a la opacidad y sobre todo a la corrupción.

Algunos municipios han creado sus propios reglamentos en materia de transparencia, sin embargo esta experiencia no ha sido totalmente satisfactoria

por que sólo se enfoca a ciertos aspectos de la administración municipal o bien sólo han sido prácticas pasajeras.

Es decir en la administración municipal, se han podido identificar prácticas de transparencia, pero no un sistema de transparencia en sí, dichas prácticas varían, se modifican o inclusive llegan a desaparecer de una administración a otra.

Resulta necesario implementar reglamentos específicos en materia de transparencia y acceso a la información, no basta con tener leyes a nivel estatal y federal, al contar con sus propios reglamentos el ayuntamiento se vuelve responsable ante la sociedad, definen de mejor manera sus metas, objetivos y tareas y al mismo tiempo se vuelven legítimos ante la sociedad que los eligió.

2.- Transparencia como ejercicio cotidiano: Sin duda el reto actual de la transparencia en México es su plena consolidación, la transparencia debe dejar de ser un acontecimiento aislado para convertirse en un suceso cotidiano, debe pasar de ser un derecho que se ejerce ocasionalmente, para convertirse en un derecho cotidiano.

Es cierto que el número de peticiones de información ha ido en aumento desde la entrada en vigor de la LFTAIPG y la creación del IFAI, sin embargo si tenemos de cuenta que se trata de una Ley a nivel nacional, el número de peticiones es pobre y parecieran ser ejercicios aislados. El problema consiste en que la ciudadanía todavía no está familiarizada con estos mecanismos o en muchos casos se desconocen por completo.

Es por ello necesario que los gobiernos, como el propio IFAI promuevan y divulguen los mecanismos de acceso a la información, además debe hacerse énfasis en los beneficios de la transparencia, se necesita también de la participación ciudadana puesto que de nosotros mismos depende en gran medida el éxito o el fracaso de los mecanismos de transparencia.

3.- Transparencia en los tres Poderes de la Unión: La LFTAIPG, tiene como objetivo proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información en los tres Poderes de la Unión, sin embargo la propia Ley se enfoca singularmente en el Poder Ejecutivo y en forma más tenue para los otros Poderes.

Esto mismo ocurre con el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG, es decir el IFAI. El instituto tiene como principal tarea la de hacer cumplir las disposiciones de la LFTAIPG en el Poder Ejecutivo Federal, quedando excluidos de su competencia el Poder Legislativo y Judicial.

La transparencia no puede ni debe ser un atributo único del poder Ejecutivo, la demanda de transparencia debe ser la misma en los tres Poderes de la Unión, y en medida que se incorpore a estos poderes tendremos una cultura de la transparencia más extensa.

4.- La rendición de cuentas más allá de la esfera gubernamental: La rendición de cuentas no sólo debe ser exclusiva del gobierno en sus distintos órdenes, sino también deben hacerlo otras entidades que como integrantes de organización social o desde el ámbito privado que afecten el interés general.

Tal es el caso de los partidos políticos, los cuáles se estudiaron a fondo en el apartado 6.1 del presente trabajo, así como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) ya que manejan recursos públicos y privados para atender diferentes reclamos de la sociedad, los medios de comunicación, los sindicatos entre otros.

5.- Cultura de rendición de cuentas: La transparencia es una tarea obligatoria y es parte esencial del actual sistema democrático, los funcionarios públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, puesto que la sociedad es la razón de ser del Estado.

Es por ello que el servicio público debe cambiar la forma de concebir su trabajo y al mismo tiempo orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, es necesario calificar el desempeño de todos los servidores públicos para crear conciencia y arraigar la cultura de la rendición de cuentas. Mientras no exista una verdadera cultura de rendición de cuentas los mecanismos de control y fiscalización serán insuficientes.

Del mismo modo se deben fortalecer los organismos de fiscalización lo cuál representa la posibilidad de desarrollar un verdadero sistema de control en todos los niveles de la administración pública. Es decir los organismos de fiscalización y control deben ser reformados para adecuarlos a las nuevas exigencias del sistema democrático y de la propia sociedad.

CONCLUSIONES

La transparencia no es una opción para el gobierno, es una obligación, porque la sociedad y el sistema democrático así lo demandan y los costos de no hacerlo son altos. La transparencia es sin duda el fruto más importante de la vida democrática y plural, en nuestro país transformó la relación entre gobernante y gobernado, aparece como un remedio a los “arcana imperii” y se ha convertido en una fuerte herramienta en el combate a la corrupción.

Con la transparencia se hace visible el ejercicio gubernamental, se abren las puertas del gobierno a los ciudadanos, para ser observados, analizados y controlarlos.

La transparencia en el manejo del poder público crea un ambiente de certidumbre y confianza ante la sociedad y junto con el acceso a la información y la rendición de cuentas, se convierten entonces en una forma a través de la cual los ciudadanos pueden objetar los actos del gobierno con los cuales no están de acuerdo o aprobar aquellos con los que se muestran conformes. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas responden al principio clásico de la democracia liberal en donde se sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar posibles abusos y evitar que se actúe de manera impune o arbitraria, *“el poder con frenos y contrapesos”*.

La hipótesis que planteé al inicio de la presente investigación se cumplió la sociedad contemporánea no apoya, ni quiere gobiernos autoritarios y corruptos, basados en la opacidad de su accionar cotidiano, sino que busca las condiciones necesarias para el fortalecimiento de la vida democrática, en donde el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización, sean rasgos característicos de la administración pública.

En este sentido las modernas democracias, no sólo deben establecer y garantizar las reglas de la competencia electoral, deben asegurar el ejercicio transparente de la gestión pública, de manera que la sociedad sea capaz de conocer y evaluar el desempeño gubernamental y el de los servidores públicos. Además todo gobierno que se diga democrático tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades que surjan de ellas.

Con la transparencia se hace visible el ejercicio gubernamental y se abren las puertas del gobierno a los ciudadanos para ser observados, analizados y controlados. La administración pública debe ser transparente en su ejercicio y en su servicio a los ciudadanos, puesto que los mismos ciudadanos son los que justifican su existencia, es decir no sólo debe servir, sino que debe mostrar cómo sirve, para que los ciudadanos la conozcan, esto se debe a una razón muy simple, por que el servicio de los ciudadanos es su única causa y razón de ser.

Si durante décadas el tema en torno al cual giró la discusión era la democracia, hoy no podemos hablar de democracia sin transparencia. Antes la legitimidad del gobernante se la daba un acto único: el voto, hoy la legitimidad se gana diariamente a través de desempeño cotidiano, pero para que ello suceda se tiene que tener libre acceso a la información y el accionar del gobernante debe ser de manera transparente. La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, se vuelve legítimo, esta confianza proviene del simple hecho, de que gracias a la transparencia la gente puede comprender mejor lo que los gobiernos están haciendo, con sus alcances y limitaciones.

Es fundamental para una democracia, contar con una cultura de transparencia y rendición de cuentas, en la cuál se garantice los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios públicos. El binomio transparencia – rendición de cuentas es el camino para que el ejercicio del poder no se efectúe en el anonimato, ni en la irresponsabilidad, sino de cara a la sociedad y con firme apego a las reglas y leyes que nos rigen. En

Estados democráticos, el derecho a la información es la norma y el secreto es la excepción.

Del mismo modo hay que tener presente que la transparencia no es un fin en sí misma, sino que está dirigida a que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio suficientes para conocer, reflexionar, razonar, debatir, cuestionar, evaluar y proponer transformaciones acerca de cuestiones de interés público. La auténtica transparencia no se limita a ofrecer acceso a ciertos datos, sino que surge de la interpretación de información relevante, oportuna, pertinente y confiable.

La transparencia debe integrarse como un valor en la cultura organizacional ante la realidad de que la ciudadanía puede conocer lo que pasa en el interior de la gestión pública, el Estado debe preocuparse en mejorar la definición de sus funciones, metas y objetivos y debe convertirse en una verdadera “caja de cristal”.

La lógica de la transparencia gubernamental es un tema ineludible del presente y del futuro mexicano. Porque a nivel mundial no hay inversionista que no considere la existencia de una ley de acceso a la información para tomar sus propias decisiones de inversión; no hay organismo multilateral o internacional que no exija a una entidad pública, a un estado, o a un municipio transparencia en el uso de los recursos públicos y de su accionar cotidiano. Ni tampoco hay periodismo serio y de investigación, ni sociedad civil actuante y alerta que no demande la puesta en marcha de estos instrumentos para saber, informarse, articular acciones e intervenir en la vida pública.

Es decir, a mayor transparencia, menor discrecionalidad o lo que es lo mismo más cuidado y respeto en el trabajo público y menor corrupción. Con la transparencia habrá más elementos para evaluar a un gobierno, más información para crear una opinión pública rigurosa y más mecanismos para crear un vínculo legítimo y productivo entre el gobierno y su sociedad.

La forma más efectiva de combatir a la corrupción es mediante del fortalecimiento de la democracia, esta se hace más fuerte a través de la transparencia y para ello es necesario que los ciudadanos tomen el control y vigilen constantemente la acción del Estado. Si bien es cierto que la transparencia no acaba por si sola con el problema de la corrupción, si se marcan las pautas para solventar el problema.

Estamos pues, ante una oportunidad histórica de construir un verdadero sistema de pesos y contrapesos, se han sentado las bases para ello y ahora el siguiente paso es su plena consolidación y para que esto suceda se requiere de un arduo trabajo, no es suficiente con contar con una buena marco jurídico (LFTAIPG), con el Instituto Federal de Acceso a la Información, hace falta el compromiso de los servidores públicos, hace falta cambiar los hábitos al interior de la administración pública y sobre todo se necesita el apoyo de la ciudadanía.

Todavía quedan algunos pendientes en torno a la transparencia, por ejemplo los partidos políticos deben ser el siguiente campo de batalla de la transparencia, es necesario saber como se financian las campañas políticas, cómo se eligen a los candidatos al interior de los partidos y cómo destinan sus recursos. En un sistema democrático la demanda de transparencia hacia los partidos políticos, es normal, puesto que los partidos se constituyen como actores esenciales de la vida pública y por ello están obligados ante la sociedad a difundir la información sobre sus funciones, a ser transparentes y a rendir cuentas.

Otro aspecto importante es el alcance de la transparencia en los tres poderes del Estado, se enfoca casi en su totalidad al Poder Ejecutivo, esto lo podemos constatar en las atribuciones del la LFTAIPG y con las facultades que le han sido encargadas al IFAI. La transparencia no puede ni debe ser un atributo único del poder Ejecutivo, la demanda de transparencia debe alcanzar al poder Legislativo y Judicial y en medida que se incorpore a estos poderes tendremos una cultura de la transparencia más extensa.

También la transparencia debe alcanzar los tres niveles de gobierno, no debe ser un rasgo característico de la administración pública federal o estatal, los municipios deben contar con sus propios reglamentos en esta materia, por que representan el espacio de interacción más cercano a la ciudadanía y siguen siendo espacios propensos a la opacidad, el hermetismo y la secrecía.

En materia legal los especialistas en la materia señalan que es necesario crear una ley de protección de Datos Personales y una ley de Archivos Públicos.

Es necesario que se promueva la creación general de archivos, no una ley federal, sino una ley general que homologue todas las disposiciones existentes en el país; que todas las pautas y todos los archivos del país estén regulados. No es posible ejercer el derecho de acceso a la información si no se cuenta con el soporte físico y los documentos necesarios para su conocimiento. Ello frente al evidente desorden y falta de clasificación de los archivos gubernamentales. Para contar con información clara y precisa es necesario tenerla ordenada y bien clasificada desde su generación, es decir, sin una adecuada sistematización y resguardo de la información de poco sirve contar con acceso a ésta.

Aún queda mucho por hacer en materia de transparencia. Es cierto que el reto es grande, la construcción de una cultura de la transparencia no nace de un día para otro, sin embargo las condiciones para hacerlo están dadas.

FUENTES:

Bibliografía.-

ACKERMAN, John e Irma Sandoval (2005), Leyes de acceso a la información en el mundo; Cuadernos de transparencia 07, IFAI, México.

ACOSTA Romero, Miguel (1993), Teoría general del derecho administrativo; Editorial Porrúa, México.

AGUAYO, Sergio (2005), “El dilema de los archivos del Estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?”, en Semana Nacional de Transparencia; IFAI, México.

ARENA, Gregorio (2003), “Transparencia administrativa y democracia”, en Revista de Administración Pública, Núm. 107; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

ALATORRE Flores, Jorge Alberto (2005), “Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e institutos de transparencia en los estados de México”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santiago de Chile, versión electrónica.

BALTAZAR Macías, Atzimba y Juan Pablo Guerrero Amparán (2003), “Transparencia y rendición de cuentas en México: La construcción del IFAI”, en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

BANFIELD Edward (1975), “Corruption as a feature of Governmental Organizations”, en Journal of Law and Economics, Núm. 18; EUA.

BANISAR, David (2002), Freedom of information and access to government records around the world; Privacy international, Inglaterra.

BARZELAY, Michael (1998), Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de administración pública; Fondo de Cultura Económica, México.

BERTOK, Janos (2002), Public sector transparency and accountability; Making it happen; OCDE.

BOBBIO, Norberto (1984), Diccionario de política; México.

BONNIN, J. Carlos (1834), Compendio de los principios de la administración; Madrid España.

BONNIN, J. Carlos (1989), “Principios de administración”, en Revista de Administración Pública; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

CAMPOS, Ricardo (2000), Apuntes sobre el Estado y la administración pública y sus reformas; México.

CAMPUZANO Paniagua, Gabriel (2003), “La necesidad de la transparencia en la administración pública mexicana”, en Revista de Administración Pública, Núm. 107; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

CASTELAZO, José (2003a), “La gestión pública de la transparencia”, en Revista de Administración Pública, Núm. 107; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

CASTELAZO, José (2003b), “Transparencia y rendición de cuentas. Una propuesta para profundizar su contenido y alcance”, en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

CASTELAZO, José (2004), “Antiguos y nuevos compromisos de la administración pública”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Madrid España, versión electrónica.

CASTELAZO, José (2005), “La transparencia: gozne entre la ética pública y la política gubernamental”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santiago de Chile, versión electrónica.

CASTELLANOS, Laura (2005), Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en México; Colectivo por la transparencia, México.

CERRILLO, I. Martínez Agusti (1998), La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente; Universidad de Barcelona, España.

CHAVEZ Presa, Jorge (2005), Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados, con el presupuesto público; Fondo de Cultura Económica, México.

CHEVALLIER, Jacques y Loschack Daniéle (1983), La ciencia administrativa; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

CRESPO, José Antonio (2003), Fundamentos políticos de la rendición de cuentas; Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados, México.

DEL CASTILLO, Arturo (2003), Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas; Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México.

DÍAZ DE LEÓN, Francisco (2003), “Marco histórico de la transparencia”, en Revista de Administración Pública, Núm. 107; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

EIGEN, Peter (2005), “Las reformas contra la corrupción en México”, en Revista Política Digital: Innovación gubernamental, Num. 26; México.

ESCALANTE, Fernando (2004), El derecho a la privacidad; Cuadernos de transparencia 02, IFAI, México.

ESCOBEDO, Juan Francisco (2003), Comunicación y transparencia de los poderes del Estado; Universidad Iberoamericana, México.

FISCHBACH, Oskar (1934), Teoría general del Estado; Editorial Labor, Barcelona – Buenos Aires.

FOX Quesada, Vicente (2000), Discurso durante la presentación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción; México.

FREDERICKSON, George (1999), “Hacia una nueva administración pública”, en Clásicos de la administración pública, (Compiladores) Jay M. Sharfritz y Albert Hyde; Fondo de Cultura Económica, México.

GARZÓN Valdés, Ernesto (2005), Lo íntimo, lo privado y lo público; Cuadernos de transparencia 06 IFAI, México.

GONZÁLEZ Aréchiga, Bernardo (2004), Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: Criterios, áreas y retos para México; Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México.

GONZÁLEZ, Arturo (2002), Visión estratégica de la Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación, México.

GORDON Scheaeffer, Wendell Karl (2003), La administración pública mexicana; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección Visiones Ajenas, México.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo (1995), “La evolución de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, en Revista de Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm. 1; CIDE, México.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo y Helena Hofbauer (2002), Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina, Documento de trabajo Núm. 113; CIDE, México.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo y Rodolfo Madrid Sánchez (2002), Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México, Documento de trabajo Núm. 115; CIDE, México.

GUERRERO, Eduardo (2003), La luz en busca del cristal: Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México; Primer lugar del Concurso de Ensayo Francisco I. Madero, México, IFE, México.

GUERRERO Orozco, Omar (1986), La administración pública en el Estado capitalista; México.

GUERRERO Orozco, Omar (1997), Principios de administración pública; Escuela superior de administración pública, Colombia.

GUERRERO Orozco, Omar (1999), Del Estado gerencial al Estado cívico; UNAM, México.

GUILLÉN López, Tonatiuh (2003), “Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal”, en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

HARLOW, Carol (2000), Accountability in the European Union; Univeristy of Oxford, Reino Unido.

HEEKS, Richard (1999), Reiveinting government in the information age; Routledge, New York, EUA.

HELLER, Herman (1971), Teoría del Estado; Fondo de Cultura Económica, México.

HILL, Benjamín (2002), “Leyes de transparencia ¿para que sirven?”, en www.funciónpública.gob.mx; Secretaría de la Función Pública, México, versión electrónica.

INCLÁN, Silvia y María Inclán (2005), “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”, en Perfiles Latinoamericanos Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Núm. 26; México.

JANNEH, Abdoulie (2005), “Estrategias contra la corrupción”, en Revista Política Digital: Innovación gubernamental, Num. 26; México.

JUNCO Esteban, Ma. Alicia (2003), El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia; Editorial Porrúa, México.

KAUFMANN, Daniel (2005a), “Transparency incentives and prevention (TIP), for corruption and good government”, en Marco teórico – metodológico de la transparencia; IFAI, México.

KAUFMANN, Daniel (2005b), “Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción”, en Revista Finanzas & Desarrollo; World Bank.

LÓPEZ Ayllón, Sergio (2005), “Medir la transparencia un imperativo”, en Revista Política Digital: Innovación gubernamental, Num. 26; México.

LÓPEZ Presa, Octavio (2002), La rendición de cuentas en la política social; Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México.

LÓPEZ, Xavier (2003), “La transparencia en México: Apuntes para su análisis”, en 1er Certamen Nacional de Ensayo: México entra en la era de la transparencia; IFAI, México, versión electrónica.

LUNDIN, Anna (2005), “Suecia: Apertura, transparencia y libertad”, en Revista Política Digital: Innovación gubernamental, Num. 26; México.

MANJARREZ Rivera, Jorge (2003a), “La Construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México 1997 – 2001”, en Revista de Administración Pública, Núm. 107; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

MANJARREZ Rivera, Jorge (2003b), “La Construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México”, en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

MARVÁN Laborde, María (2005), “El dilema de los archivos del Estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?”, en Semana Nacional de Transparencia; IFAI, México.

MATTIO, Amalia (2005), “El Estado y la ciudadanía ante una gestión ética y transparente”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santiago de Chile, versión electrónica.

MAZA, Enrique (2001), “Información pública”, en Revista Proceso; México.

MENDEZ Reyes, Jesús y Eduardo López Jasso (2002), “Ética empresarial y códigos de conducta en la administración pública. La recomposición de las actitudes”, en Rumbo Económico, El Sol de México; México.

MENDEZ Reyes, Jesús (2003), “La responsabilización (accountability) y la transparencia en México”, en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

MORENO, Roberto y Ricardo Uvalle (2003), Leyes para el cambio democrático en la administración pública federal; Secretaría de Gobernación, México.

NAVA Gutiérrez, José Antonio (2001), Los procedimientos de adquisición de bienes, muebles y servicios del Estado de México; México

NUÑEZ Velasco, Manuel (2003), “La necesidad de fortalecer la transparencia del presupuesto público”, en 1er Certamen Nacional de Ensayo: México entra en la era de la transparencia; IFAI, México.

O’DONNELL, Guillermo (1998), “Horizontal accountability in new democracies”, en Journal of democracy; EUA, versión electrónica.

O’DONNELL, Guillermo (2001a), “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, en Revista de Reflexión y Análisis Político, Núm. 7; Buenos Aires Argentina.

O’DONNELL, Guillermo (2001b), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en Los desafíos de la globalidad; FLACSO, México.

PESCHARD, Jacqueline (2005), Transparencia y partidos políticos; Cuadernos de transparencia 08 IFAI, México.

PORRÚA Pérez, Francisco (1991), Teoría del Estado; Editorial Porrúa, México.

PUENTE De la Mora, Ximena (2005), “La sociedad de la información y la necesidad de protección de datos personales en la gestión pública estatal”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santiago de Chile, versión electrónica.

QUINTANA, Enrique (2006), Economía política de la transparencia; Cuadernos de transparencia 09, IFAI, México.

REYES Heróles, Federico (2003), Corrupción de los ángeles a los índices; Cuadernos de transparencia 01 IFAI, México.

RODRÍGUEZ Arana, Jaime (2001), La dimensión ética; Editorial Dickinson, México.

RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús (2004), Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política; Cuadernos de transparencia 04, IFAI, México.

ROSE - ACKERMAN, Susan (1999), Corruption in government; causes, consequences and reform; Cambridge University, Reino Unido.

ROSE - ACKERMAN, Susan (2004), Governance and Corruption; Cambridge University, Reino Unido.

ROSE - ACKERMAN, Susan (2005), “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, en Perfiles Latinoamericanos Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Núm. 26; México.

SALCEDO Aquino, Roberto (2003), “Experiencias de México en auditorías de desempeño”, en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

SÁNCHEZ Morón, Miguel (1995), “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, en Revista de Administración Pública; Madrid, España.

SCHEDLER, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?; Cuadernos de transparencia 03, IFAI, México.

SERRA Rojas Andrés (1997), Ciencia política; Editorial Porrúa, México.

TRINIDAD Zaldivar, Ángel (2005), “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Santiago de Chile, versión electrónica.

UGALDE, Luis Carlos (2002), La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales; Serie: Cultura de la rendición de cuentas Auditoría, Superior de la Federación, México.

UVALLE Berrones, Ricardo (1992), Un ejemplo de modernización administrativa: El caso del gobierno de Sinaloa; Gobierno del Estado de Sinaloa, México.

UVALLE Berrones, Ricardo (1994), Los nuevos derroteros de la vida estatal; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.

UVALLE Berrones, Ricardo (1997), Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea; Instituto Nacional de Administración Pública, México.

UVALLE Berrones, Ricardo (2003), La responsabilidad política e institucional de la administración pública; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México.

UVALLE Berrones, Ricardo (2005), La transformación procedimental y democrática de la administración pública; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México.

VALVERDE Loya, Miguel Ángel (2004), “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

VERGARA, Rodolfo (2005), La transparencia como problema; Cuadernos de transparencia 05, IFAI, México.

VILLANUEVA, Ernesto (2000), Hacia un nuevo derecho de la información; Universidad Iberoamericana, México.

VILLANUEVA, Ernesto (2003a), Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación; Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, México.

VILLANUEVA, Ernesto (2003b), “Derecho mexicano de la información: doctrina, legislación y jurisprudencia”, en Marco técnico - metodológico de la transparencia; IFAI, México.

VILLANUEVA, Ernesto (2003c), “Maximizar el derecho a saber”, en El Universal; México, versión electrónica.

VILLANUEVA, Ernesto y Marcos Nava (2004a), Hacia una América Latina transparente; El derecho al acceso a la información pública en México; Coalición de acceso, Quito, Ecuador.

VILLANUEVA, Ernesto (2004b), "SISI: ¿herramienta del IFAI?", en El Universal; México, versión electrónica.

VILLANUEVA, Ernesto (2005), "Acceso a la información y archivos públicos", en El Universal; México, versión electrónica.

VILLORIA Mendieta, Manuel (2002), "Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio", en Revista Foro Internacional, Vol. XLII Núm. 170; México.

VILLORIA Mendieta, Manuel (2003), "La transparencia como rasgo democrático", en Revista IAPEM, Núm. 55; México.

WEBER, Max (1999), Economía y Sociedad; Fondo de Cultura Económica, México.

WEBER, Max (2001), ¿Qué es la Burocracia?; Ediciones Coyoacán, México.

WILSON, Woodrow (1999), "Estudio de la administración pública", en Clásicos de la Administración Pública, (Compiladores) Jay M. Sharfritz y Albert Hyde; Fondo de Cultura Económica, México.

ZAMORA Etcharren, Rodrigo (2003), Acceso a la información pública gubernamental federal; Porrúa, México.

Legislación.-

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; México 1857, FCE.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; Ediciones Delma, México 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Hemerografía.-

1er Certamen Nacional de Ensayo: México entra en la era de la transparencia,
(2004); Instituto Federal de Acceso a la Información, México, versión electrónica.

3er Informe de labores al H. Congreso de la Unión,(2005); Instituto Federal de
Acceso a la Información, México, versión electrónica.

Global corruption report, (2003), “Transparencia Internacional”, en Marco técnico
metodológico de la transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información,
México.

Pensando en Voz Alta (2005), “Innovadores estudios de caso sobre instrumentos
participativos; Oficina regional de América Latina y el Caribe, Otoño.

Perfiles Latinoamericanos; Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales, (2005), Núm. 26; Julio – Diciembre, CIDE, México.

Política Digital: Innovación Gubernamental, (2003), “5º Foro global sobre
reinención del gobierno”, Núm. 13; Noviembre, México.

Política Digital: Innovación Gubernamental, (2005), “La transparencia se puede
medir, Núm. 26; Octubre - Noviembre, México.

Public sector transparency and the international investor, (2003); OCDE.

Revista de Administración Pública, (2003), “Transparencia en la gestión pública”, Núm. 107; Instituto Nacional de Administración Pública, Enero – Abril, México.

Revista IAPEM, (2003), “La responsabilidad democrática de la administración pública”, Num. 55; Instituto de Administración Pública del Estado de México, Agosto, México.

Transparencia, acceso a la información y datos personales, (2003) Marco normativo, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

Páginas en Internet.-

Banco Mundial

www.worldbank.org

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

www.clad.org.ve

Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers

www.opacityindex.com

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

www.ifai.org.mx

Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia en México del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

www.unam.mx/iisunam

Libertad de Información

www.freedominfo.org

Libertad de Información México

www.limac.org.mx

México Transparente

www.mexicotransparente.org.mx

Observatorio de Transparencia

www.observatoriotransparencia.org.mx

Privacidad Internacional

www.privacyinternational.org

Programa Anticorrupción del Gobierno de México

www.programaanticorrupcion.gob.mx

Secretaría de la Función Pública

www.funcionpublica.gob.mx

Transparencia Internacional

www.transparency.org

Transparencia Mexicana

www.transparenciamexicana.org.mx

ANEXOS:

- a) Índice de Percepción de Corrupción (IPC). Transparencia Internacional 2006.

TI Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2006				
Posición	País	2006 IPC calificación*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
1	Finlandia	9.6	9.4 - 9.7	7
	Islandia		9.5 - 9.7	6
	Nueva Zelanda		9.4 - 9.6	7
4	Dinamarca	9.5	9.4 - 9.6	7
5	Singapur	9.4	9.2 - 9.5	9
6	Suecia	9.2	9.0 - 9.3	7
7	Suiza	9.1	8.9 - 9.2	7
8	Noruega	8.8	8.4 - 9.1	7
9	Australia	8.7	8.3 - 9.0	8
	Holanda		8.3 - 9.0	7
11	Austria	8.6	8.2 - 8.9	7
	Luxemburgo		8.1 - 9.0	6
	Reino Unido		8.2 - 8.9	7
14	Canadá	8.5	8.0 - 8.9	7
15	Hong Kong	8.3	7.7 - 8.8	9
16	Alemania	8	7.8 - 8.4	7
17	Japón	7.6	7.0 - 8.1	9
18	Francia	7.4	6.7 - 7.8	7
	Irlanda		6.7 - 7.9	7
20	Bélgica	7.3	6.6 - 7.9	7
	Chile		6.6 - 7.6	7
	Estados Unidos		6.6 - 7.8	8
23	España	6.8	6.3 - 7.2	7
24	Barbados	6.7	6.0 - 7.2	4
	Estonia		6.1 - 7.4	8
26	Macao	6.6	5.4 - 7.1	3
	Portugal		5.9 - 7.3	7
28	Malta	6.4	5.4 - 7.3	4
	Eslovenia		5.7 - 7.0	8
	Uruguay		5.9 - 7.0	5

31	Estados Árabes Unidos	6.2	5.6 - 6.9	5
32	Bután	6	4.1 - 7.3	3
	Qatar		5.6 - 6.5	5
34	Israel	5.9	5.2 - 6.5	7
	Taiwán		5.6 - 6.2	9
36	Bahrein	5.7	5.3 - 6.2	5
37	Botswana	5.6	4.8 - 6.6	6
	Chipre		5.2 - 5.9	4
39	Omán	5.4	4.1 - 6.2	3
40	Jordania	5.3	4.5 - 5.7	7
41	Hungría	5.2	5.0 - 5.4	8
42	Mauricio	5.1	4.1 - 6.3	5
	Corea del Sur		4.7 - 5.5	9
44	Malasia	5	4.5 - 5.5	9
45	Italia	4.9	4.4 - 5.4	7
46	República Checa	4.8	4.4 - 5.2	8
	Kuwait		4.0 - 5.4	5
	Lituania		4.2 - 5.6	6
49	Letonia	4.7	4.0 - 5.5	6
	Eslovaquia		4.3 - 5.2	8
51	Sudáfrica	4.6	4.1 - 5.1	8
	Túnez		3.9 - 5.6	5
53	Dominica	4.5	3.5 - 5.3	3
54	Grecia	4.4	3.9 - 5.0	7
55	Costa Rica	4.1	3.3 - 4.8	5
	Namibia		3.6 - 4.9	6
57	Bulgaria	4	3.4 - 4.8	7
	El Salvador		3.2 - 4.8	5
59	Colombia	3.9	3.5 - 4.7	7
60	Turquía	3.8	3.3 - 4.2	7
61	Jamaica	3.7	3.4 - 4.0	5
	Polonia		3.2 - 4.4	8
63	Líbano	3.6	3.2 - 3.8	3
	Ceychelles		3.2 - 3.8	3
	Tailandia		3.2 - 3.9	9
66	Belice	3.5	2.3 - 4.0	3
	Cuba		1.8 - 4.7	3
	Granada		2.3 - 4.1	3

69	Croacia	3.4	3.1 - 3.7	7
70	Brasil	3.3	3.1 - 3.6	7
	China		3.0 - 3.6	9
	Egipto		3.0 - 3.7	6
	Ghana		3.0 - 3.6	6
	India		3.1 - 3.6	10
	México		3.1 - 3.4	7
	Perú		2.8 - 3.8	5
	Arabia Saudita		2.2 - 3.7	3
79	Senegal	3.2	2.8 - 3.7	5
	Burkina Faso		2.8 - 3.6	5
	Lesotho		2.9 - 3.6	5
	Moldavia		2.7 - 3.8	7
	Marruecos		2.8 - 3.5	6
84	Trinidad y Tobago	3.1	2.8 - 3.6	5
	Algelia		2.7 - 3.6	5
	Madagascar		2.3 - 3.7	5
	Mauritania		2.1 - 3.7	4
	Panamá		2.8 - 3.3	5
	Rumania		3.0 - 3.2	8
90	Sri Lanka	3	2.7 - 3.5	6
	Gabón		2.4 - 3.3	4
	Serbia		2.7 - 3.3	7
93	Surinam	2.9	2.7 - 3.3	4
	Argentina		2.7 - 3.2	7
	Armenia		2.7 - 3.0	6
	Bosnia Y Herzegovina		2.7 - 3.1	6
	Eritrea		2.2 - 3.5	3
	Siria		2.3 - 3.2	3
	Tanzania		2.7 - 3.1	7
99	República Dominicana	2.8	2.4 - 3.2	5
	Georgia		2.5 - 3.0	6
	Malí		2.5 - 3.3	7
	Mongolia		2.3 - 3.4	5
	Mozambique		2.5 - 3.0	7
	Ucrania		2.5 - 3.0	6

105	Bolivia	2.7	2.4 - 3.0	6
	Irán		2.3 - 3.1	3
	Libia		2.4 - 3.2	3
	Macedonia		2.6 - 2.9	6
	Malawi		2.5 - 3.0	7
	Uganda		2.4 - 3.0	7
111	Albania	2.6	2.4 - 2.7	5
	Guatemala		2.3 - 3.0	5
	Kazajstán		2.3 - 2.8	6
	Laos		2.0 - 3.1	4
	Nicaragua		2.4 - 2.9	6
	Paraguay		2.2 - 3.3	5
	Timor Oriental		2.3 - 3.0	3
	Vietnam		2.4 - 2.9	8
	Yemen		2.4 - 2.7	4
	Zambia		2.1 - 3.0	6
121	Benin	2.5	2.1 - 2.9	6
	Gambia		2.3 - 2.8	6
	Guyana		2.2 - 2.6	5
	Honduras		2.4 - 2.7	6
	Nepal		2.3 - 2.9	5
	Filipinas		2.3 - 2.8	9
	Rusia		2.3 - 2.7	8
	Ruanda		2.3 - 2.6	3
	Suazilandia		2.2 - 2.7	3
130	Azerbaijón	2.4	2.2 - 2.6	7
	Burundi		2.2 - 2.6	5
	República Centroafricana		2.2 - 2.5	3
	Etiopía		2.2 - 2.6	7
	Indonesia		2.2 - 2.6	10
	Papúa Nueva Guinea		2.3 - 2.6	4
	Togo		1.9 - 2.6	3
	Zimbabwe		2.0 - 2.8	7
	138		Camerún	2.3
Ecuador		2.2 - 2.5	5	
Níger		2.1 - 2.6	5	
Venezuela		2.2 - 2.4	7	

142	Angola	2.2	1.9 - 2.4	5
	República del Congo		2.2 - 2.3	4
	Kenia		2.0 - 2.4	7
	Kirguiztan		2.0 - 2.6	6
	Nigeria		2.0 - 2.3	7
	Pakistán		2.0 - 2.4	6
	Sierra Leona		2.2 - 2.3	3
	Tayikistán		2.0 - 2.4	6
	Turkmenistán		1.9 - 2.5	4
151	Bielorrusia	2.1	1.9 - 2.2	4
	Camboya		1.9 - 2.4	6
	Costa de Marfil		2.0 - 2.2	4
	Guinea Ecuatorial		1.7 - 2.2	3
	Uzbekistán		1.8 - 2.2	5
156	Bangladesh	2	1.7 - 2.2	6
	Chad		1.8 - 2.3	6
	República Democrática del Congo		1.8 - 2.2	4
	Sudán		1.8 - 2.2	4
160	Guinea	1.9	1.7 - 2.1	3
	Irak		1.6 - 2.1	3
	Myanmar		1.8 - 2.3	3
163	Haití	1.8	1.7 - 1.8	3

*Fuente www.transparency.org

- b) Índice de Opacidad (factor O), realizado por la consultora Pricewaterhouse Coopers 2001.

Índice de Opacidad Factor "O"			
	País	Factor O	Impuesto (%)
1	Singapur	29	0*
2	Chile	36	5
3	Estado Unidos	36	5
4	Reino Unido	38	7
5	Hong Kong	45	12
6	Italia	48	15
7	México	48	15
8	Hungría	50	17
9	Israel	53	19
10	Uruguay	53	19
11	Grecia	57	22
12	Egipto	58	23
13	Lituania	58	23
14	Perú	58	23
15	Colombia	60	25
16	Japón	60	25
17	Sudáfrica	60	24
18	Argentina	61	25
19	Brasil	61	25
20	Taiwán	61	25
21	Pakistán	62	26
22	Venezuela	63	27
23	India	64	28
24	Polonia	64	28
25	Guatemala	65	28
26	Tailandia	67	30
27	Ecuador	68	31
28	Kenia	69	32
29	Rumania	71	34
30	República Checa	71	33
31	Corea del Sur	73	35
32	Turquía	74	36
33	Indonesia	75	37
34	Rusia	84	43
35	China	87	46

*Fuente www.opacityindex.com

d) Comparativo del índice de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa 2001-2003, realizado por Transparencia Mexicana.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa				
Posición		Entidad	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
2	1	Baja California Sur	3.9	2.3
10	2	Quintana Roo	6.1	3.7
1	3	Colima	3	3.8
15	4	Hidalgo	6.7	3.9
3		Aguascalientes	4.5	3.9
16	6	Chiapas	6.8	4
4	7	Coahuila	5	4.4
5	8	Sonora	5.5	4.5
27	9	Michoacán	10.3	4.8
16		Yucatán	6.8	4.8
12	11	Tamaulipas	6.3	5.1
22	12	Sinaloa	7.8	5.5
11	13	Zacatecas	6.2	5.6
19	14	Campeche	7.3	5.7
5		Chihuahua	5.5	5.7
13	16	Nayarit	6.4	5.8
7	17	Baja California	5.7	6
24	18	Querétaro	8.1	6.3
23	19	Veracruz	7.9	6.4
28	20	Jalisco	11.6	6.5
20	21	Oaxaca	7.4	6.8
25	22	Tabasco	8.5	6.9
14	23	Tlaxcala	6.6	7.8
21	24	Morelos	7.7	8.3
9	25	Guanajuato	6	8.9
18	26	Nuevo León	7.1	9.9
7	27	San Luis Potosí	5.7	10.2
30	28	Guerrero	13.4	12
26	29	Durango	8.9	12.6
31	30	Estado de México	17	12.7
32	31	Distrito Federal	22.6	13.2
29	32	Puebla	12.1	18
PROMEDIO NACIONAL			10.5	8.5

*Fuente: www.transparenciamexicana.org.mx

d) Comparativo de Leyes de Acceso a la Información; Aspectos que Regula la Ley

Comparativo de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información				
Ámbito de Aplicación	Transparencia	Acceso a la Información	Protección de Datos Personales	Otro Aspecto
Federal	Si	Si	Si	No
Aguascalientes	Si	Si	Si	No
Baja California	Si	Si	Si	No
Baja California Sur	Si	Si	Si	No
Campeche	Si	Si	Si	Archivos Públicos
Chihuahua	Si	Si	Si	No
Coahuila	Si	Si	No	No
Colima	Si	Si	Si	No
Distrito Federal	Si	Si	Si	No
Durango	Si	Si	Si	No
Estado de México	Si	Si	Si	No
Guanajuato	Si	Si	Si	No
Guerrero	Si	Si	Si	No
Jalisco	Si	Si	Si	No
Michoacán	Si	Si	Si	No
Morelos	Si	Si	Si	Estadística
Nayarit	Si	Si	Si	No
Nuevo León	Si	Si	Si	No
Puebla	Si	Si	Si	No
Querétaro	Si	Si	Si	No
Quintana Roo	Si	Si	Si	No
San Luis Potosí	Si	Si	Si	No
Sinaloa	Si	Si	Si	No
Sonora	Si	Si	Si	No
Tamaulipas	Si	Si	Si	No
Tlaxcala	Si	Si	Si	No
Veracruz	Si	Si	Si	No
Yucatán	Si	Si	Si	No
Zacatecas	Si	Si	Si	No

*Fuente: www.ifai.org.mx

- a) Las veinte dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de acceso a la información, hasta el 31 de diciembre del 2005

Dependencia / Entidad	No. de solicitudes 2003*	No. de solicitudes 2004	No. de solicitudes 2005	Total acumulado	% de solicitudes con respuesta terminal
Instituto Mexicano del Seguro Social	1,114	2,230	3,825	7,169	89.5
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1,570	2,068	2,247	5,885	94.8
Secretaría de Educación Pública	1,061	1,413	2,042	4,516	83.8
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	779	1,294	1,823	3,896	86.0
Secretaría de la Función Pública	696	1,065	1,659	3,420	77.9
Procuraduría General de la República	528	1,138	1,524	3,190	83.2
Secretaría de Gobernación	694	1,011	1,406	3,111	87.4
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	636	964	1,297	2,897	84.7
Secretaría de Salud	474	858	1,312	2,644	83.2
Servicio de Administración Tributaria	354	751	1,291	2,396	86.0
Comisión Federal de Electricidad	536	740	1,037	2,313	93.2
Secretaría de la Defensa Nacional	490	849	866	2,205	96.1
Secretaría de Relaciones Exteriores	419	784	997	2,200	91.0
Presidencia de la República	685	651	841	2,177	92.2
Comisión Nacional del Agua	386	437	1,142	1,965	89.8
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	329	630	987	1,946	91.0
Secretaría de Economía	422	636	776	1,834	94.2
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	447	577	792	1,816	94.5
Petróleos Mexicanos	446	589	738	1,773	91.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	333	552	843	1,728	80.9

*Cifras a partir del 12 de junio de 2003.