

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

**“LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN COMO UN ELEMENTO PARA CONSOLIDAR LA
DEMOCRACIA EN MÉXICO 2000-2004.”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIA
POLÍTICA PRESENTA EL:

LIC. LEONARDO RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

Directora de Tesis: Dra. Rosa María Valles Ruiz

Ciudad Universitaria, octubre de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico el presente trabajo a:

***Mi esposa María Cristina por su constante apoyo y comprensión;
mi hija Tabatha Cosette, la primogénita tanto tiempo esperada;
mi hijo Leonardo Asael, el pequeño y sorpresivo varón;
mi madre por su ayuda siempre dispuesta; y
a mi hermano por su ejemplo y consideración.***

A la memoria de los profesores:

***Arturo Rodríguez Moreno;
Manuel Cabrera López; y
Francisco Gomezjara.***

Quiero agradecerles a los integrantes del sínodo por sus observaciones y valiosas aportaciones:

***Dr. Diego Valadés Rios;
Dra. Rosa María Valles Ruiz;
Dra. Luisa Béjar Algazi;
Dra. Adriana Berrueco García; y
Dra. Alma Rosa Alva de la Selva.***

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	3
1 LA DEMOCRACIA TRANSPARENTE.	
1.1 Democracia Vigente: Un concepto en desarrollo.....	8
1.1.1 Democracia Representativa.....	12
1.1.2 Democracia Participativa.....	16
1.1.3 Indicadores de la Democracia en México.....	20
1.2 La Transparencia, un elemento de la Democracia.....	26
1.3 La Democracia, un remedio contra la corrupción.....	28
2 LA CORRUPCIÓN O EL MENOSCABO A LA DEMOCRACIA.	
2.1 La corrupción.....	32
2.1.1 La Corrupción Política.....	37
2.1.2 La Cleptocracia.....	46
2.2 Clientelismo Político y Corrupción.....	49
2.3 La transparencia en el combate a la corrupción.....	51
3 TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.	
3.1 Teorías del Cambio Político.....	58
3.2 Del autoritarismo a la democracia.....	63
3.2.1 Tipos de autoritarismo.....	67
3.2.2 Liberalización y democratización.....	70
3.2.3 La Transición Mexicana.....	76
3.3 Consolidación democrática.....	78
3.4 Transparencia mecanismo fundamental para la transición.....	81
4 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.	
4.1 Antecedentes.....	85
4.1.1 Antecedentes en México.....	87
4.2 El Derecho de Acceso a la Información.....	90
4.3 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información.....	95
4.3.1 Estructura de la Ley de Transparencia.....	100
4.4 Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información.....	103
CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFÍA.....	113

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación parte del planteamiento de si ¿puede ser la transparencia gubernamental un elemento que contribuya a consolidar la democracia en México? ¿De qué manera la corrupción puede menoscabar las instituciones democráticas? ¿Qué papel puede desempeñar la legislación en materia de transparencia en la actualidad en México?

La democracia mexicana se encuentra inmersa en escándalos de corrupción antes y después del año 2000. Eso ha creado la impresión de que se trata de un país totalmente corrupto. En su momento dominado por un partido hegemónico, rodeado de partidos satélites manipulados por el gobierno y por una oposición endeble como para considerarla una opción real. Por eso las perspectivas de democratización mexicana giraron siempre alrededor de la derrota del Partido Revolucionario Institucional. Los rituales para elegir al sucesor dentro del PRI formaron toda una cultura del tapadismo. No importaba saber quién o quiénes serían los candidatos de los otros partidos. Era un hecho que sabiendo el nombre del candidato del partido oficial, éste sería sin duda el siguiente Presidente. No había evento político más importante que la designación del sucesor. A partir del 2001 se requiere de nuevos esquemas de análisis e interpretación, para estudiar la realidad mexicana.

Estamos seguros que la información oxigena la democracia. Si la gente no sabe lo que pasa en el seno de la sociedad, si los gobernantes actúan a escondidas, no se sabrá si lo hacen en función del interés general. Pero más allá de la utilidad de que la información sea pública, es un elemento para configurar un mejor gobierno. Un gobierno no puede sobrevivir si practica la cultura del secreto. En esas circunstancias la incompetencia, el despilfarro y la corrupción son difíciles de exhibir.

En el capítulo primero hacemos un breve repaso sobre el desarrollo histórico conceptual desde la democracia clásica hasta la democracia representativa, pasando por las concepciones de la antigua Grecia como las de Herodoto hasta las contemporáneas que se afianzan con la definición Schumpeter al considerarla *como un sistema institucional para llegar a decisiones políticas*. Se plantean las diferencias filosóficas fundamentales que hay

entre la democracia representativa y la democracia participativa. Introducimos los indicadores democráticos que se utilizan para determinar qué tan limpias son las elecciones, si existen o no condiciones de igualdad; si hay elementos de gobernabilidad y si se gozan de las mínimas libertades. Lo importante es puntualizar que la divulgación de la información permite a los ciudadanos examinar minuciosamente las actividades de sus autoridades y constituye un punto de partida de un debate serio y bien informado sobre la acción de gobierno. Por regla general los gobernantes prefieren actuar en secreto. Los gobiernos “democráticos” prefieren justificar su predilección por el secreto argumentando interés en la seguridad nacional, en el orden o bien público; consideran muy a menudo que la información es propiedad personal; se consideran los guardianes de la misma y que actúan en nombre del pueblo.

En el capítulo segundo analizamos el fenómeno de la corrupción que dentro del proceso democrático, representa un mal que daña las instituciones y mancha al ejercicio público. ¿La corrupción como efecto, causa u obstáculo? Estudiamos qué tipo de correlación tiene con la democracia. Samuel Huntington la considera como un factor, como una causa del cambio político. Aún cuando en México la corrupción según Israel Covarrubias, ayudó a la institucionalización del régimen posrevolucionario y ha pertenecido al ámbito organizativo de la vida pública del país, llegó un momento que representó un lastre para el desarrollo político. Hemos decidido elaborar un apartado específico a la corrupción política, definida por Della Porta como un intercambio ilegal entre dos actores: uno público y otro privado, porque es en este ámbito donde se han destapado los más recientes escándalos políticos. Aportamos varios ejemplos que se han venido haciendo más evidentes a partir de la liberalización del sistema político. Sin embargo cuando la corrupción está arraigada en las más altas esferas del sistema político y económico de un país, se encuentra uno ante el fenómeno de la cleptocracia.

En el capítulo tercero, analizamos las teorías del cambio político partiendo de las visiones culturalista y desarrollista, pasando por los enfoques de la “elección racional”, la “teoría de la agencia” y el “neoinstitucionalismo”. Para explicar la transición mexicana se parte del estudio del autoritarismo y su tipología; se describen las secuencias de transición. En el

caso mexicano se estudian los primeros procesos de liberalización a través de la implementación de los diputados de partido y la legalización del Partido Comunista; los primeros triunfos electorales de la oposición frente al partido hegemónico y finalmente el triunfo del partido Acción Nacional en el año 2000. Además de las preguntas planteadas establecemos la interrogante sobre, ¿qué otro elemento debe ser tomado en cuenta para consolidar la democracia? Se plantea a la transparencia como un elemento que puede coadyuvar a fortalecer el proceso democrático en México.

En el capítulo cuatro estudiamos los antecedentes del derecho de acceso a la información a nivel internacional, su valor político y jurídico; su establecimiento en países que han transitado de regímenes autoritarios a democráticos. Se analiza el momento en que empieza a permearse la sociedad civil; como ésta presiona desde los gobiernos de Zedillo y Fox para la implementación de una Ley de Transparencia. Describimos el proceso de formación de la Ley de transparencia, las diferentes iniciativas que se presentaron en el congreso y que dieron origen a la misma. Se estudia su estructura, las consideraciones jurídicas y políticas del dictamen. Los principios de transparencia que se exponen son producto de valores que en su conjunto, la comunidad internacional considera valiosos y que han servido de referencia a muchas legislaciones. Estos principios definen con precisión los medios para poner, si los gobiernos quieren, en marcha una transparencia máxima.

Los principios jurídicos como normas son importantes, pero ellos por sí solos no son suficientes. Es necesario que los militantes de organizaciones políticas, los abogados, los miembros de los cuerpos electos de funcionarios los apliquen. Deben ponerse a operar en circunstancias particulares para cada sociedad, por personas que están plenamente conscientes de su importancia y que son afines a las causas de transparencia en el seno de la administración.

El tema de la transparencia está siendo cada vez más presente en el debate académico actual. Se han llevado a cabo muchas mesas de discusión en las cuales se abordan diferentes tópicos relacionados con el tema. No obstante los enfoques en la mayoría de los casos son jurídicos. Dejando a un lado la relevancia que tiene en el ámbito otras disciplinas

sociales. La primera tesis de que se tiene dato en la Universidad Nacional Autónoma de México es de 1984 y se refiere a la “*Transparencia en el Impuesto Sobre la Renta*”¹; es un trabajo en materia fiscal.

Considerando estos antecedentes, es importante tratar el tema desde la perspectiva de la Ciencia Política; fundamentalmente en lo que tiene que ver el tema de la transparencia en la instauración o consolidación de un régimen democrático de un país en constante transformación, además de enriquecer la investigación en dicha materia. No es gratuito que los mismos autores que dedicaron tiempo y tinta en las investigaciones sobre el cambio político, ahora estén analizando los elementos de las democracias de calidad, en donde el derecho de acceso a la información es un indicador indispensable.

¹ González Cruz, Laura Elena, “La transparencia fiscal en el impuesto sobre la renta”, Tesis Licenciatura UNAM, México, 1984.

CAPÍTULO PRIMERO

1. LA DEMOCRACIA TRANSPARENTE.

1.1 DEMOCRACIA VIGENTE: UN CONCEPTO EN DESARROLLO.

Se afirma que la democracia es un pensamiento político occidental continuamente presente desde finales del siglo XIX. Se va recuperando y consolidando después de la Segunda Guerra Mundial. Los debates ideológicos que surgen en los países que se denominan a sí mismos como democracias muestran conceptos marcadamente diferenciados sobre la naturaleza de la misma. En la actualidad todo tipo de grupos políticos tienden a incluirse dentro de la noción democrática.

Resulta paradójico observar cómo partidos políticos que tienen sistemas de elección excluyentes de sus candidatos, movimientos de extrema derecha o extrema izquierda que desdeñan la libertad, ocultan información, persiguen a su disidencia, evitan la competencia, se autodenominan democráticos. Todos quieren ser demócratas de tal forma, que se puede banalizar su significado. La democracia como ideal, la democracia como valor perseguible es tan fuerte que, constituye una meta a alcanzar.

Se pueden encontrar diferentes definiciones de democracia. El paradigma crítico desarrolla un concepto normativo en cuanto a los valores. Es un concepto ideal-teleológico de la democracia que se entiende como una finalidad, con un carácter emancipatorio; supone la autodeterminación de los seres humanos.

El paradigma positivista trata de delimitar las formas democráticas, las instituciones y procesos para la toma de decisiones de forma democrática. La entiende como un procedimiento. Una posición sintética de la democracia se reduce a un sistema de gobierno representativo y responsable, sujeto al control parlamentario y al control de las elecciones.

Todo lo que acontece en la política, se juzga de acuerdo a su grado de cumplimiento de los denominados principios democráticos. En estos principios se incluyen comúnmente, no sólo en los requisitos de las democracias como sistemas de organización política, sino también los derechos fundamentales de las personas que presiden la política en las democracias.

La democracia no es solamente un sistema político típico de los países occidentales, es también un ideal arraigado en los valores de los ciudadanos. Cuenta con una serie de

características que lo diferencian de otros sistemas políticos. Es una idea que conduce y preside los debates políticos y éticos de nuestras sociedades.

El aspecto formal de la democracia está vinculado al estado de derecho, a la noción de imperio de la ley, a la garantía de los derechos fundamentales, en particular a la garantía a los derechos políticos, y también a que haya una organización donde se represente la voluntad general, que es la ley fuente de la propia ley, y a que tenga capacidad de control sobre el eje (división de poderes).

Los ciudadanos apelan de manera frecuente a la democracia para demostrar la ventaja moral de sus ideas. La mayoría de las veces no se tiene una idea precisa de qué es la democracia, pero se hace referencia a ella para destacar que lo que se argumenta se basa en los deseos del pueblo o tiene un amplio respaldo popular.

El concepto de democracia es de uso común. No obstante en la forma como se utiliza tiene un contenido impreciso o confuso, pese a que la democracia como sistema político tiene un contenido claro y preciso en la Ciencia Política. Para Leonardo Morlino: *La diversidad de significados y la ambivalencia ideológica que el término sigue teniendo aún hoy han llevado a algunos autores a proponer abandonarlo cuando se trata de traducirlo al plano empírico.*²

Para Joseph Schumpeter, la democracia es un método: *aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.*³ Hay democracia, cuando los agentes decisores más poderosos se seleccionan en elecciones periódicas; cuando en las elecciones compiten libremente candidatos distintos por votos; cuando toda la población adulta tiene derecho de voto. Estas características definen un gobierno responsable, representativo, que tiene como base la participación y la competitividad.

El máximo exponente de la tesis de Schumpeter es Robert Dahl, quien propone superar los problemas empíricos mediante dos postulados distintos:

² Leonardo Morlino, *Las democracias*, en *Manual de Ciencia Política*, España, Ed Alianza, 1995, p. 80.

³ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Ed. Orbis, 1983, p. 343.

Primer Postulado: a fin de que un régimen sea capaz de dar respuesta en el tiempo, todos los ciudadanos deben tener precisadas oportunidades de:

- a) Formular sus preferencias;
- b) Expresar esas preferencias a los otros y al gobierno, mediante la acción individual y colectiva;
- c) Lograr que las propias preferencias sean consideradas o pesadas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su contenido y origen.

El segundo postulado: Para que existan estas tres oportunidades en los actuales estados-naciones, tiene que concurrir -al menos- las siguientes ocho garantías institucionales:

- a) Libertad de asociación y organización;
- b) Libertad de pensamiento (y expresión);
- c) Derecho de voto;
- d) Derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo (electoral);
- e) Fuentes alternativas de información;
- f) Posibilidad de ser elegido para cargos públicos (electorado pasivo);
- g) Elecciones libres y correctas;
- h) Existencia de instituciones que hacen depender las políticas gubernamentales del voto y otras expresiones de preferencia.⁴

Para Dahl, las Poliarquías son regímenes relativamente democráticos; sustancialmente liberalizados, en los cuales los procesos de democratización no son idénticos. *Un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos*⁵. Consideramos que dentro de este segundo postulado se pueden establecer hoy como cuatro los rasgos centrales:

1. La existencia del sufragio universal;
2. La existencia de elecciones libres (competitivas, periódicas y correctas);
3. Más de un partido político;
4. Fuentes de información distintas y alternativas.

⁴ Robert Dahl, *La Poliarquía (Participación y Oposición)*, Ed. REI, México, 1993, pp.13-15.

⁵ *ibid.* p13.

La referencia al sufragio nos hace recordar de la reciente implementación del sufragio universal, desde las democracias censitarias, hasta la obtención del mismo de algunos grupos que habitualmente fueron excluidos en muchos países. Sectores que por razones de raza, estrato social o sexo obtuvieron esos derechos ya adentrados en el siglo XX. No es nuestro objetivo hacer una referencia a la historia del sufragio, pero si enfatizamos que la violación al principio del sufragio universal elimina automáticamente la condición de democracia a cualquier país que lo incumpla.

El tema de las elecciones libres plantea un asunto escabroso para la historia de América Latina, sin adentrarnos a las constantes denuncias de fraudes electorales de los cuales aún se asoman muchas sospechas. En buena medida las democracias se entienden como sistemas de selección, es decir, procedimientos para elegir a los representantes. Pero ¿qué se entiende como competitivas, periódica y correcta? La competitividad o la igualdad de condiciones. La periodicidad es el principio de que los gobernantes no permanezcan indefinidamente en los puestos. En tanto que la corrección se refiere a la imparcialidad de los órganos electorales: Quiénes y cómo se cuentan los votos.

A partir de esos razonamientos, Morlino concluye que *hay que preguntarse cuáles son más en detalle los aspectos sustanciales del método democrático, siempre a nivel empírico. Tratando de especificarlos más, se deben indicar: el conjunto de reglas formales o procedimientos que organizan el voto por sufragio universal; las elecciones libres, correctas, competitivas, periódicas; las estructuras de organización e intermediación representadas por partidos en competición (dos o más de dos); la existencia de una estructura decisional y de control elegida con las normas ya mencionadas (el parlamento); la existencia de un primer ministro y de un gobierno responsables ante el parlamento o resultado de elección directa por el cuerpo electoral. Esas instituciones y normas presuponen, aunque en medidas diferentes, garantías reales de los derechos políticos y libertades y, por lo tanto la existencia de otras normas que garantizan tales derechos.*⁶

⁶Leonardo Morlino, *Op. Cit.*, p. 82

1.1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

En el punto anterior se planteó la dificultad en la definición de la democracia. El origen etimológico de la palabra es griego. Democracia deriva de *demokratia*, que proviene de *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno). El Gobierno del pueblo, al parecer es un concepto ambiguo. David Held⁷ propone pautas para su análisis, pues los problemas aparecen en cada elemento de la frase: ¿“gobierno”? ¿“gobierno del”? ¿“Del pueblo”?

Al estudiar el concepto “pueblo” establece estas consideraciones:

- ¿quiénes forman parte del pueblo?
- ¿qué tipo de participación presupone para ellos?
- ¿cuáles condiciones se supone que conducen a la participación?

¿Pueden ser iguales los desincentivos e incentivos, o costes y beneficios, para participar?

El concepto “gobierno” provoca otras preguntas:

- ¿cómo debe ser, amplio o reducido el ámbito de gobierno? o ¿cuál es el ámbito apropiado para la actividad democrática?
- Si el gobierno incluye lo “político” ¿qué se entiende por “político”?

Incluye: a) ¿el orden político?; b) ¿las relaciones entre Estados?; c) ¿la economía?; d) ¿la esfera doméstica o privada?

Y por último ¿Implica “el gobierno del”, la obligación de obedecer?

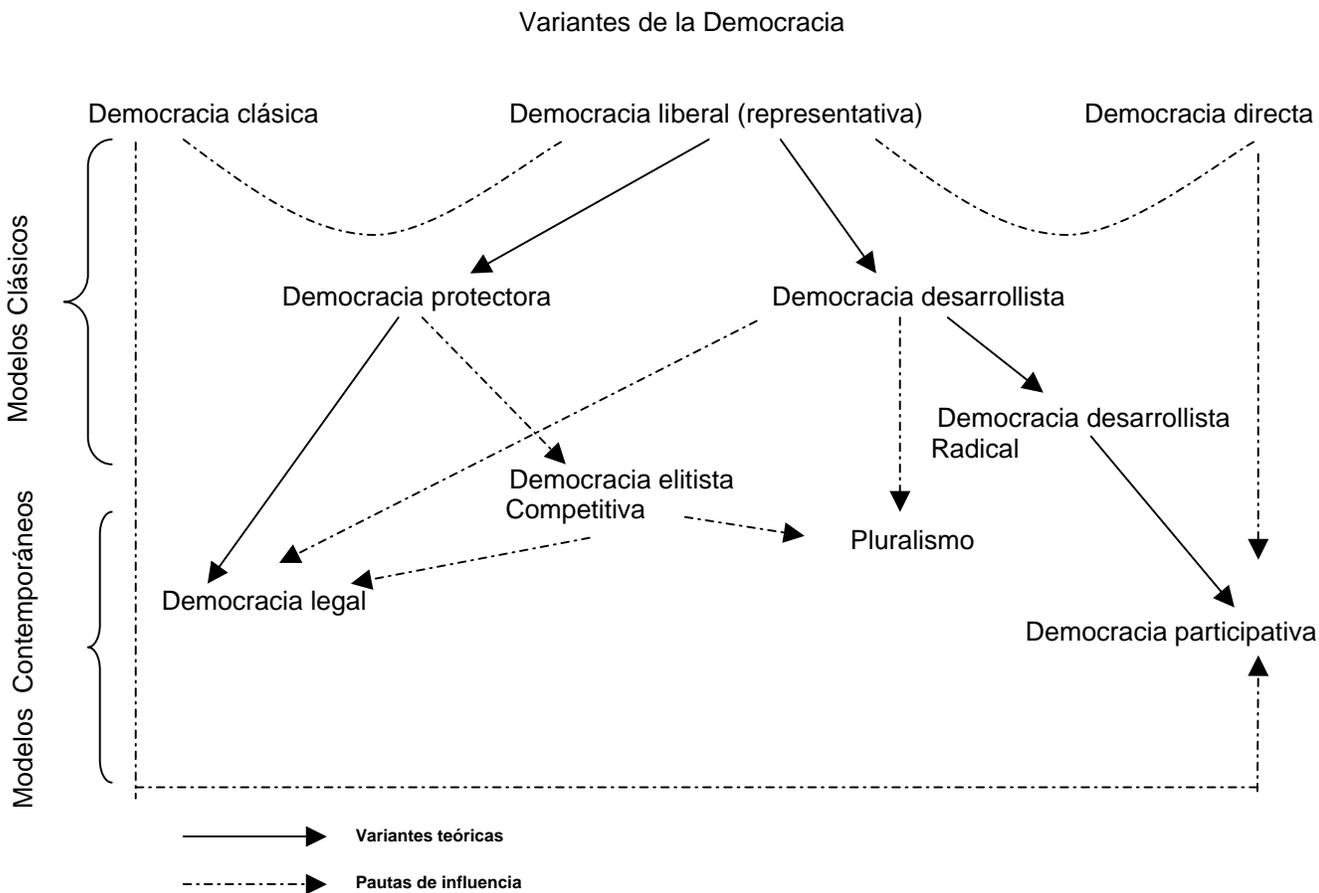
- ¿deben ser obedecidos los gobernantes “del pueblo”?; ¿cuál es el lugar de la obligación y la disidencia?
- ¿qué mecanismos hay que crear para aquellos que son declarada y activamente “no-participantes”?
- ¿en qué circunstancia, si es que en alguna, tienen derecho las democracias a recurrir a la coerción en contra de parte de su propio pueblo o en contra de aquéllos fuera de la esfera del gobierno legítimo?

A estas preguntas, el autor añade otras que deben ser consideradas como la de si ¿tiene el pueblo que saber leer y escribir antes de ser demócrata? ¿Es necesario un cierto nivel de

⁷ David Held, *Modelos de Democracia*, México, Ed. Alianza, 1992. pp.15-17

riqueza social para el mantenimiento de la democracia? ¿Puede mantenerse la democracia en épocas de emergencia nacional o guerra? Circunstancias que a decir del autor hacen que el significado de la democracia se mantenga inestable⁸.

Lo interesante de la obra de Held es que elabora un esquema de estudio, donde establece las características de los modelos clásicos y contemporáneos de democracia (ver figura 1). Propone que los modelos podrían dividirse en dos tipos generales: la democracia directa o participativa (un sistema de toma de decisiones para cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente) y la democracia liberal o representativa (un sistema de gobierno que comprende a “funcionarios” electos que asumen la “representación” de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del “imperio de la ley.”⁹



Fuente: David Held en Modelos de Democracia

⁸ *Ibidem*, p.17.

⁹ *Ibid.* p. 20.

Michelangelo Bovero afirma que la historia del término y concepto de democracia son controvertidos, con muchas variaciones de significado¹⁰. Bovero se refiere a esas variaciones en tres planos: El primero es el semántico en el que la noción cambia por la mutación del campo en que se inscribe y en función de otras nociones; así, no es lo mismo la democracia frente a la dictadura y la democracia frente al comunismo; un segundo plano axiológico, basado en los valores que considera importantes cada noción o principios fundamentales; y un tercer plano institucional, al considerar que la noción cambia al modificarse un conjunto de instituciones en torno a las que es pensada su realización.

La noción de democracia debe ser considerada como una especie del género formas de gobierno. Su significado depende de la teoría en la cual se incluye. Es preciso tomar en cuenta el lugar que asume en el ámbito de las principales tipologías de las formas de gobierno: la clásica antigua que va desde Maquiavelo, perfeccionada por Montesquieu y la elaborada por Hans Kelsen.

La tipología clásica tiene sus orígenes en Herodoto, y después del complejo desarrollo filosófico de Platón se asienta en la sistematización de Aristóteles y se esquematiza en las obra de Polibio. Para éste, la democracia es el nombre de una forma buena de gobierno del pueblo o de la multitud, a la forma mala le llama olocracia. Aristóteles indica con democracia la forma mala o corrupta de gobierno popular y para indicar a la forma buena de todas las formas políticas, *politeia* o sea Constitución. Platón en el dialogo el político había observado que en el idioma griego no dispone de dos nombres para distinguir la forma buena y la forma mala de gobierno de la multitud. Y al citar a Hábermas, Bovero advierte que para los antiguos, la noción de democracia muestra una tendencia negativa; *para la mayoría de los doctos la democracia es una forma de gobierno corrupta, la democracia buena en realidad no existe es simplemente un ideal. En el discurso político griego se puede encontrar una tensión entre la democracia ideal y la real, esto es, entre el ideal de la igualdad política y la realidad de la corrupción política de los regímenes democráticos, similar a la que experimenta la teoría de la democracia contemporánea.*¹¹

¹⁰ Michelangelo Bovero, *Los Adjetivos de la Democracia*, México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales N°154 UNAM, oct-dic 1993, p.119.

¹¹ *Idem.*

La clasificación fundamental de las formas de gobierno es en razón al número de gobernantes, pero es sólo un criterio descriptivo si a éste se le suma el valorativo, en base en el cual cada forma de gobierno es duplicada por una buena o recta o una forma mala o corrupta.¹² Norberto Bobbio afirma que el término democracia siempre ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno. El concepto pertenece a un sistema de conceptos que constituye una teoría de las formas de gobierno, motivo por el cual no puede ser entendido por su naturaleza específica sino en relación con otros conceptos del sistema.¹³

Suele afirmarse que todas las democracias son representativas. Pero la representación está sometida a un continuo debate entre quiénes deben gobernar y quiénes deben ser gobernados. La idea de la democracia moderna continúa siendo un factor importante del modelo ideal. Si a esto sumamos que en tiempos recientes, muchos de los problemas concretos de las democracias están relacionados en la manera como la representación se forma. ¿Qué es lo que atrae a muchos ciudadanos sobre el ideal de las democracias antiguas? Se puede afirmar: su idea de asamblea. La toma de decisiones en colectivo, la participación de todos los ciudadanos y la figura del sorteo de los cargos. Pasa de largo para muchos que precisamente estas democracias eran censitarias y por lo tanto el universo de ciudadanía estaba restringido (excluía a mujeres y esclavos). Otro factor importante de esas democracias es que su extensión geográfica no era amplia. Las *polis* griegas y las *civitas* romanas no eran grandes.

Entonces el planteamiento es claro: si la democracia es el gobierno del pueblo, se pretende que la mayor parte del pueblo esté presente en la medida de lo posible, en la toma de decisiones; y nos referimos a que sea tomado en cuenta. En este sentido la representación tiene sus limitaciones. El representante hace lo que el representado le ordena. No obstante que algunos representantes piensan que la representación aleja al pueblo de la toma de decisiones o que en el momento de ser electos como tales, se sientan dueños de la voluntad, del pensamiento y de las vidas de sus representados. Este es un mal generalizado en América Latina.

Cuando los partidos políticos se convierten exclusivamente en maquinarias electorales, los ciudadanos perciben la distancia. Por varias razones, la primera de ellas es la que se

¹² *Idem.*

¹³ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 188-89

encuentra relacionada con la forma en que los partidos políticos se han adueñado de las instituciones democráticas¹⁴. La experiencia en México, la podemos ver en la llamada ciudadanización de los órganos electorales que no es otra cosa que la partidización; debido a que son los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados quienes nombran a los consejeros electorales. Bernard Manin ha estudiado el tema de la partidización y señala que la brecha entre representantes y representados cada vez va en aumento. Los detallados programas de partido han sido sustituidos por imágenes imprecisas y por la centralidad de las personalidades y líderes. A este fenómeno le denomina *la democracia de audiencia*. Caracterizada por una personalización de las opciones electorales. Los votantes eligen más a la persona que al programa de acción y el nuevo foro de discusión son los medios de comunicación.

Según un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México ha incrementado el ingreso de otros actores a la escena política. Sin embargo las candidaturas independientes continúan siendo postuladas por los partidos políticos.

1.1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Lo más trascendente que podemos hallar en los modelos de democracia representativa y democracia participativa es que obedecen a principios filosóficos distintos. Para la democracia participativa la política es resultado de preferencias prepolíticas, opuestas y conflictivas por naturaleza; es una actividad instrumental que se articula en la esfera individual y privada. La decisión aislada de los individuos alcanza su mejor expresión en el voto secreto. Luego entonces la democracia es solamente un instrumento para poder desplegar los derechos subjetivos del individuo frente al Estado. *Una valoración de la libertad debe hacerse sobre la base de las libertades tangibles, que puedan ser desplegadas en el reino del estado y de la sociedad civil*¹⁵ La ciudadanía toma forma mediante mecanismos de representación que garantizan la posibilidad de influir en los procesos de decisión. En esta esfera restringida de influencia en las decisiones y preferencias la identidad tiene un carácter ampliamente individual.

¹⁴ Más adelante abordaremos el concepto de Partidocracia, donde se establece la apropiación de los partidos de las instituciones democráticas.

¹⁵ Ver a Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Ed. Alianza, 1998.

David Held menciona un grupo de pensadores que desde finales de los años setentas han contribuido al concepto de democracia participativa. Sus reflexiones se centran en Pateman en 1970, Macpherson en 1977 y Poulantzas en 1980 que si bien no representan las mismas posturas sí comparten un número considerable de puntos de partida: *Juntos representan un nuevo modelo de democracia emergente al que me referiré como “democracia participativa”*¹⁶ En modelo participativo, la política no puede ser considerada como un medio sino un fin. Por lo tanto pretende integrar y transformar los intereses conflictivos. La intención es promover el acuerdo racional en torno al bien común. En este sentido la política deja el ámbito privado para convertirse en una actividad esencialmente pública, en donde la comunicación y la información contribuyen a la construcción de un debate racional entre los ciudadanos. La participación es el origen de la voluntad política.

Un elemento esencial de la democracia representativa estriba en la elección racional de los intereses y preferencias que se encuentran previamente determinados. Para la democracia participativa los intereses no preceden causalmente al proceso democrático sino que se perfilan y generan políticamente. El modelo representativo le resta de manera importante el carácter productivo de la política; el interés general está dado *a priori* y el proceso democrático se dirigiría irremediabilmente de manera determinada hacia ese interés.

La democracia participativa considera diseñar combinaciones políticas que integren una voluntad. Entiende a la política como un proceso de información y comunicación que ayude a crear, calificar y transformar las preferencias iniciales de los ciudadanos. El consenso sobre el bien común debe ser producto de un debate público mediado institucionalmente, los desacuerdos sobre este pueden ser resueltos por el diálogo. Tiende a potenciarse en la *sociedad civil*, dejando a un lado al Estado. Puesto que *el Estado está ineludiblemente atrapado en mantenimiento y la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana.*¹⁷

Las instituciones no se limitan a ser arenas neutras¹⁸ en las que se desarrolla la agregación o el conflicto de intereses. Las instituciones producen individuos, grupos, identidades, valores, hábitos y normas. Generando nuevos espacios, multiplicando los centros de discusión, comunicación, toma de decisiones y nuevos ámbitos autónomos de poder. La

¹⁶ David Held, *Modelos de...Op. Cit.* p. 307

¹⁷ *ibid.* p. 308

¹⁸ Ramón Maiz, *Democracia Participativa*, México, Metapolítica, N°18, abril-junio 2001, p.88.

política no es un sector o nivel específico de la vida social como lo puede ser la ideología, es una categoría ontológica. Es un complejo proceso de articulación de intereses, valores, identidades, prácticas e instituciones. La democracia se presenta como una forma cualitativamente superior que implica la definitiva desaparición de los referentes de certidumbre; es un proceso en el cual los resultados dependen de lo que los participantes deciden en el que nadie puede controlar finalmente lo que ocurre con un carácter politizador constructivo, en un proceso permanentemente inacabado.

No obstante, es importante señalar que frente a los sólidos postulados filosóficos, más de uno de estos autores consideraron difícil de aplicar el modelo participativo y argumentaron que muchos de estos principios deberían ser aplicados dentro de una revaloración de la tradición liberal. Macpherson sugiere una transformación que se base en una combinación de sistemas de partidos competitivos y organizaciones de democracia directa.

Se afirma la necesidad de mantener las instituciones del modelo existente como los partidos, los representantes y las elecciones periódicas, pero además la importancia de llevar elementos de participación a la vida local e incluso en instituciones que no lo admiten del todo como las escuelas, el trabajo o la propia familia. Pueden ser considerados como casos aislados, pero en realidad hay experiencias locales que ejemplifican la posibilidad de aplicar estos principios: La ciudad de Porto Alegre durante dos periodos de gobierno local (1993-1996, 2001-2002) con Tarso Genro aplicó lo que se denominó *balance participativo* (presupuesto participativo); basando en el ejercicio del gasto público con la intervención de los ciudadanos. Ellos llamaron a esta experiencia gobierno de concentración donde enseñaban hacer política a las clases populares.¹⁹

Los investigadores concluyen que no hay los suficientes datos para recomendar un modelo de instituciones sobre los otros. David Held elabora un cuadro donde enumera algunas de las características centrales de la democracia participativa:

¹⁹ Gianni Minà, *Un mundo mejor es posible. Desde el foro de Porto Alegre*, Argentina, Le Monde, 2003, pp.55-57.

Democracia Participativa

Principio(s) Justificativo(s).

El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una “sociedad participativa”, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.

Características fundamentales.

1.- Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local.

2.- Reorganización del sistema de partidos, haciendo los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados.

3.- Funcionamiento de los “partidos participativos” en la estructura parlamentaria o del congreso.

4.- Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

Condiciones generales.

1.- Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales.

2.- Reducción (erradicación, si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.

3.- Un sistema **abierto de información** * que garantice decisiones informadas.

4.- Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.

Fuente: David Held en Modelos de Democracia

Sin embargo los defensores de estos principios han dejado abiertas algunas preguntas ya que sus textos señalan muchos qué y pocos cómo. La teoría del derecho aporta otros elementos dignos de tomar en cuenta. Lo que ellos denominan los instrumentos jurídicos de la democracia participativa y que en algunos diseños constitucionales ya se han adoptado.

* El énfasis es nuestro.

Han diferenciado la participación en dos formas: la pasiva y la activa. Dentro de la pasiva, en una primera instancia, se considera la obligación de *los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar qué percepción tienen respecto a ellos y su opinión acerca de los planes y opciones.*²⁰ Esta forma pasiva, le da precisamente al ciudadano el carácter receptor de informes para despertar el interés. Más adelante desarrollaremos la evolución de ese simple derecho a la información a una forma más activa que es el derecho de acceso a la información.

Por otro lado Joseph Zimmerman habla de las formas activas que se han popularizado: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular como las más generalizadas y adoptadas en distintas constituciones. Como un segundo grupo con un ámbito de aplicación más local están la audiencia pública, los comités de consulta de los ciudadanos. Otro elemento que merecería un tratamiento aparte es la revocación del mandato.

Para efectos de este trabajo nuestra atención se centrará en observar como la transparencia y el derecho de acceso a la información han dejado de ser formas pasivas y han tomando un papel significativo dentro del proceso de transición y consolidación de la democracia en México.

1.1.3 INDICADORES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo realizó un estudio, dirigido por Dante Caputo y publicado en 2004, en el cual participaron entre otros investigadores Guillermo O'Donnell, David Held, Alain Touraine. Dicho estudio se realizó en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Aparecen una serie de elementos que los investigadores consideraron como indicadores. Dividido en cuatro apartados, los primeros tienen que ver con las reglas, procedimientos e instituciones que determinan las maneras de acceder a la cúspide del Estado, es decir las características más importantes que se denominan Índice de Democracia Electoral (IDE) que ilustra el avance en cuestión de las elecciones democráticas de los gobiernos, junto con

²⁰ Joseph Zimmerman, en *Instrumentos de la democracia participativa en diversos países del mundo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2004, pp.6-15.

otros elementos de la ciudadanía política. Otro conjunto de indicadores son los que tienen que ver con el progreso por el reconocimiento formal de los derechos, independientemente de su vigencia. Al mismo tiempo se analiza una encuesta de opinión en diferentes países, que manifiesta una preferencia por la democracia frente a otras formas de gobierno.

Este estudio también revela, que independientemente de las preferencias democráticas, éstas no están relacionadas de manera directamente proporcional al apoyo de los ciudadanos como lo muestra el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD) y los perfiles de intensidad ciudadana. Otro indicador que es importante es el realizado directamente a las élites políticas. Temas que tienen que ver con la participación política, los controles al ejercicio del poder, el papel de los partidos políticos, los poderes fácticos, los poderes formales y la construcción de una agencia para el fortalecimiento de la democracia. Los ejes de la investigación tienden a responder las preguntas básicas de si ¿se reconoce el derecho al voto?, ¿son limpias las elecciones? o si ¿son las elecciones el medio de acceso a cargos públicos?

El sufragio universal y secreto forma parte de todas las democracias estudiadas, sobre todo porque el periodo en que abarcan las mediciones es de 1990 al 2002, tiempo en el que los regímenes totalitarios de los años setenta ya habían desaparecido. Tampoco importará el hecho de que algunos regímenes han pasado por severas crisis que han puesto en riesgo sus instituciones democráticas. Pero para dicho estudio lo que sí es importante es declarar como punto culminante de la transición mexicana las elecciones del año 2000.

El principal componente del régimen democrático es el derecho al voto con algunas restricciones relacionadas con los militares, policías, clero y residentes extranjeros. Las elecciones limpias establecen que no debe haber irregularidades en el proceso electoral. Estas irregularidades pueden ser graves y significativas: se consideran irregularidades significativas cuando intervienen elementos como la intimidación al electorado, el fraude y la violencia. Puede haber irregularidades técnicas que no menoscaben el resultado electoral.

Elecciones limpias 1990-2002

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		2		2		2		2		2		2	
Bolivia				2				2					2
Brasil	2				2				2				2
Chile				2				2		2		2	
Colombia	1	1			1				1				2-
Costa Rica	2				2				2				2
Ecuador			2		2		2		2				2
El Salvador		2			2			2		2	2		
Guatemala	1				1	1				2			
Honduras				2				2				2	
México		2-			2			2			2		
Nicaragua	2						2					2	
Panamá					2					2			
Paraguay				1					2				
Perú	2			2		1					0*	2	
Rep. Dominicana	1-*				0*		2		2		2		2
Uruguay					2					2			
Venezuela				2					2			2	
Número de casos de elecciones con irregularidades de alguna significación													
América Latina	3	1	0	1	3	2	0	0	1	0	1	0	0

*

Fuente: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo

Otro componente del IDE mide el grado de libertad de las elecciones. A este respecto se refiere cuando el votante puede escoger entre alternativas. Esto tiene que ver con las posibilidades de que coexistan más de un partido político; que no se impida la formación de partidos o la postulación de candidatos independientes. La gama de posibilidades en las que se ha visto inmersa América latina va desde el partido único, el partido hegemónico y el pluripartidismo, hasta la inhabilitación de algún candidato por la vía de una artimaña legal. Las restricciones a cualquier tendencia impedirían valorar este indicador. Es importante también señalar que a este indicador pertenecen las restricciones que podrían tener los candidatos a presentarse a competir, esto es mediante intimidación o asesinato sistémicos. La tabla que a continuación se muestra, da cuenta de ese fenómeno.

* 0= Graves irregularidades; 1= Irregularidades Significativas; 2= Falta de Irregularidades Significativas.

Los signos más y menos son situaciones intermedias y el asterisco es para irregularidades en la Elección del ejecutivo. Fuente: Informe *Democracia en América Latina*.

Elecciones libres													
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		4		4		4		4		4		4	
Bolivia				4				4					4
Brasil	4				4				4				4
Chile				4				4		4		4	
Colombia	3	3			3				3				3
Costa Rica	4				4				4				4
Ecuador			4		4		4		4				4
El Salvador		3			4			4		4	4		
Guatemala	3				3	3				4			
Honduras				4				4				4	
México		4			4			4			4		
Nicaragua	4						4					4-	
Panamá					4					4			
Paraguay				4					4				
Perú	4		3			4					3	4	
Rep. Dominicana	4				4		4		4		4		4
Uruguay					4					4			
Venezuela				4					4		4		
Número de casos de elecciones con restricciones de alguna significación													
América Latina	2	2	1	0	2	1	0	0	1	0	1	0	1

Fuente: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.

El siguiente índice tiene que ver con lo que se denomina *las elecciones como medio de acceso a los cargos públicos*. En Latinoamérica los cargos principales como presidencias y parlamentos son de elección popular. Este aspecto es muy importante, ya que además de medir si los cargos públicos importantes son ocupados o no por los que resultan triunfadores en los comicios; se requiere que éstos pueden permanecer en sus puestos el tiempo estipulado por la ley, sin que sean removidos de los mismos por alguna fuerza política o militar interna. Y en el supuesto de que éstos sean removidos y reemplazados, esto se hace mediante las normas constitucionales. Este indicador tiene la importancia capital de presuponer que ha habido en el continente americano elecciones de pantalla para después imponer poderes de facto. Esta simple violación determinaría la desaparición de un régimen democrático. La tendencia en el periodo estudiado indica la casi total desaparición de las vocaciones dictatoriales. No obstante es importante recordar las excepciones como

* 0= Sistema de Partido Único; 1= Proscripción a un partido importante; 2= Proscripción a un partido menor; 3= Restricciones a los candidatos de naturaleza legal o práctica; 4= Condiciones irrestrictas para la postulación de candidatos y formación de partidos. Los signos más y menos señalan situaciones intermedias.

Alberto Fujimori (1992), Jorge Serrano (1993), Abdalá Bucaram (1997), entre otros casos. Los focos rojos se han prendido de manera intermitente, es importante no dejar de observar lo que indica la tabla: siguen concurriendo riesgos golpistas.

Elecciones como el medio de acceso a cargos públicos													
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4-	4
Bolivia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Brasil	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Chile	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Colombia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Costa Rica	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ecuador	4	4	4	4	4	4	4	3+	4	4	3	3	3
El Salvador	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guatemala	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Honduras	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
México	4												
Nicaragua	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Panamá	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Paraguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2+	4	4	4
Perú	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Rep. Dominicana	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Uruguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Venezuela	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3-
Número de casos con restricciones de alguna significación													
América Latina	1	1	2	2	1	1	1	2	1	2	2	2	3

Fuente: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo

Otras dimensiones que fueron medidas en el Informe y que merecen ser tratados extensamente en posteriores estudios sobre todo aquéllos que arrojan información sobre la profunda desigualdad que hay en muchos de los países estudiados. Aquí se mencionan solamente las relacionadas con las dimensiones de la ciudadanía civil en la que se midió la igualdad y protección contra la discriminación, los derechos generales, la situación de los trabajadores, las mujeres, los indígenas y los menores. Legislación que tiene que ver con derechos civiles fundamentales. Los recursos destinados al sistema de justicia y los derechos de los acusados y personas privadas de su libertad.

* 0= Ningún cargo por medio de elecciones o son removidos inconstitucionalmente; 1= Sólo algunos de los cargos son ocupados por los ganadores o la mayoría son removidos por la fuerza; 2= El Presidente o Parlamento no son electos o son removidos de su cargo por la fuerza y son remplazados por gobernantes inconstitucionales; 3= El Presidente o el Parlamento son elegidos pero el Presidente es removido del cargo y/o remplazado por medios semiconstitucionales o bien el Parlamento no es electo o es removido de sus cargos por la fuerza; 4= Todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones y ninguno es removido de su cargo y si sucede es basado estrictamente en las leyes.

De relevante interés es la libertad de prensa y el derecho a la información. En este rubro se mide si existe el derecho al acceso a la información pública y el *habeas data*.²¹

Derecho al acceso a la información pública y Habeas data, 2002

País	Derecho de acceso a la información pública	Habeas data	
		Opción legal	Año de adopción
Argentina	Sí	Sí	1994
Bolivia	No	No
Brasil	Sí	Sí	1988
Chile	Sí, pero ambigua	No
Colombia	Sí	Sí	1997
Costa Rica	No	No
Ecuador	No	Sí	1996
El Salvador	No	No
Guatemala	Sí	Sí	1995
Honduras	Sí	No
México	Sí	Sí	2002
Nicaragua	Sí, pero ambigua	Sí	1995
Panamá	Sí	Sí	2002
Paraguay	No	Sí	1992
Perú	Sí	Sí	1993
Rep. Dominicana	Sí	No
Uruguay	No	No
Venezuela	Sí	Sí	1999

Fuente: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo

Muchos y variados son los autores que siguiendo una tendencia cuantitativa han propuesto indicadores y medidas de la democracia. El documento en comento se refiere al “desarrollo” como uno de los aspectos fundamentales a medir. Leonardo Morlino ha criticado los índices elaborados con pretensiones cuantitativas cuando en realidad están siendo una traducción de calidad a cantidad, confiada al completo juicio subjetivo de los estudiosos. Pues los indicadores son un intento de ver hasta que punto las liberal-democracias reales se alejan de los sistemas democráticos ideales. Así que los indicadores que han demostrado ser los más útiles son los que han fijado en el grado de respeto y garantía de los derechos políticos y civiles.²² El trabajo al cual más confianza le tiene es al

²¹ Es la acción constitucional o legal que tiene cualquier persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro para conocer qué información existe sobre su persona, y de solicitar la corrección de esa información si le causara perjuicio.

²² Leonardo Morlino, *Op.Cit.*, p. 86.

elaborado por Gastil dividido en dos grupos de medición: el primero que tiene que ver con los derechos políticos que se desprenden a dar respuesta a las siguientes interrogantes: 1) ¿Las elecciones por sufragio universal, prueban la existencia de competición y oposición significativas? 2) ¿La oposición ha ganado recientemente las elecciones?; 3) ¿Hay distintos partidos?; 4) ¿Existen candidatos independientes?; 5) ¿Los candidatos y las elecciones son auténticos?; 6) ¿Los elegidos tienen un poder efectivo?; 7) ¿Los líderes en el poder son auténticos?; 8) ¿Los líderes en el poder han sido electos recientemente?; 9) ¿Hay auténticas votaciones a nivel local?; 10) ¿El régimen está libre del control de los militares?; 11) ¿El régimen está libre del control extranjero?

Los segundos son indicadores de la existencia de derechos civiles y responden a lo siguiente: 1) ¿Existe un grado generalizado de alfabetización; 2) ¿Existe una prensa independiente?; 3) ¿Hay tradiciones de libertad de prensa?; 4) ¿La prensa está libre de censura o instrumentos equivalentes?; 5) ¿Hasta qué punto son independientes la radio y la televisión; 6) ¿Se producen discusiones públicas abiertas?; 7) ¿El poder judicial es realmente independiente? ;8) ¿Hay organizaciones privadas independientes?²³

1.2 LA TRANSPARENCIA, UN ELEMENTO DE LA DEMOCRACIA.

Si el concepto de democracia es difícil de aprehender, la misma suerte corre el concepto de transparencia. Mauricio Merino reflexiona al preguntarse ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la transparencia? Y responde que se refiere un sistema de pesos y contrapesos para que el gobierno rinda cuenta de sus actos y decisiones²⁴.

Para Luis Carlos Ugalde la transparencia *es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión. No implica al simple acto de rendir cuentas, sino a la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”*²⁵ Pero ¿Qué de lo que se pone en los

²³ Gastil, R , Freedom in the World, Nueva York, Freedom House, 1980 en Leonardo Morlino, *Op Cit.*, p. 86 (los signos de interrogación son nuestros.)

²⁴ Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, p.12.

²⁵ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Ed. Instituto Federal Electoral, 2002. p. 17.

portales de Internet institucionales es relevante? Si se examina algunos de ellos se podrá observar un fenómeno interesante: La mayor parte de la información importante se encuentra mezclada con la que no lo es. Por ello ser simplemente la “vitrina” se limita al hecho de publicidad. Juan Pablo Guerrero propone exactamente lo contrario y afirma que la transparencia y el acceso a la información puedan abordarse como derivados de un tema más general: la rendición de cuentas y el control del ejercicio del poder.²⁶ Ugalde responde que la simple rendición de cuentas como una obligación genérica no aborda el asunto de la oportunidad y la calidad de la respuesta de los gobiernos.²⁷

En la mayor parte de la historia de iberoamérica, la denominada “cultura del secreto” es el principal problema que enfrenta el derecho de acceso a la información pública. Es la endémica conducta de las instituciones del Estado por medio de la cual se niega la difusión o entrega de información pública, bajo diferentes argumentos: “No se la podemos proporcionar”, “venga mañana”, “está siendo utilizada”, “está en reparación”, etc.

El concepto de *accountability* proviene de la cultura anglosajona. Con dos dimensiones tangibles. La primera vinculada con las respuestas a las solicitudes *answerability*, y la otra relacionada con un sistema de sanciones que debe aplicarse para garantizar que no sólo se diga lo que se hace sino además que se haga lo que se dice.²⁸ *Accountability* hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus conductas, es decir, a la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.²⁹

En la mayoría de los países democráticos, la política de acceso a la información ha evolucionado, desde la información acerca de las actividades que pone a disposición del público; los métodos de difusión de la información accesibles a las personas interesadas, así como la propia actitud de los gobiernos ante esta necesidad.

Los objetivos de acceder a la información pública gubernamental se orientan hacia transparentar el uso de los recursos del Estado que permita una crítica sobre su disposición y destino. Esto puede permitir hacer efectivos los derechos que requieren de una obvia y urgente atención. La posibilidad de direccionar el presupuesto a prioridades como la

²⁶ Juan Pablo, Guerrero, *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, p. 51.

²⁷ Luis Carlos Ugalde, *Rendición.... Op. Cit.* p.17.

²⁸ Mauricio, Merino, *Transparencia: libros...Op. Cit.* p. 14.

²⁹ Andreas Schedler en Catalina Smulovitz, *Judicialización y Accountability Social en Argentina*, E.U, XXII International Conference de la Latin American Studies Association-Washington D.C. September 2001, p. 2

educación, la vivienda, la alimentación, la impartición de la justicia y el desempeño de las corporaciones policíacas, por mencionar algunas. En pocas palabras es un elemento fundamental para luchar contra la corrupción. Además de generar la posibilidad de que el ciudadano común y corriente oriente su opinión sobre la gestión de gobierno.

La Relatoría de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que: *la falta de participación de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas.*³⁰

La transparencia y publicidad de la información pública constituye un elemento distintivo de una tendencia democrática. Es decir que, la democracia no termina con las elecciones; ahí es donde comienza. La democracia se debe perfeccionar a si misma de una manera constante.

Guillermo Trejo investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), afirma que la rendición de cuentas es un acto de estrategia política y de comunicación.³¹

Una de las tareas esenciales de cualquier partido de oposición en una democracia, es escudriñar los logros y los métodos del gobierno del partido en el poder. Un elemento para que la oposición pueda jugar bien su rol como lo señala Gianfranco Pasquino: *Una oposición bien pertrechada mejora la calidad de la democracia... Hay siempre mucho que controlar y mucho que encauzar en los regímenes democráticos.*³²

1.3 LA DEMOCRACIA, UN REMEDIO CONTRA LA CORRUPCIÓN.

¿Es acaso la corrupción un elemento que degrada la democracia? ¿La corrupción del régimen autoritario en México aceleró la transición a democracia? ¿Qué papel juega la democracia en el combate a la corrupción? El fenómeno al que nos referimos es ¿un efecto o una causa?, ¿Existe una correlación entre la democracia y la corrupción? ¿Es acaso una variable dependiente o una variable de explicación de otros fenómenos?

Consta un dicho que empieza a considerarse como adagio: *Los males de la democracia se remedian con más democracia.* En la década de los noventa se comenzó a observar en distintas partes del mundo bochornosos espectáculos que en nada ayudaron a los defensores

³⁰ Informe del año 2001 de la Relatoría de la CIDH para la Libertad de Expresión, Capítulo III, párrafo 14

³¹ Guillermo Trejo, *¿Polítizar la Rendición de Cuentas?*, Diario Milenio, México 17 de Junio de 2001.p.21.

³² Gianfranco Pasquino, *La Oposición*, España, Ed. Alianza, 1995, p.119.

del modelo democrático. El presidente Collor de Mello, acusado de corrupción es obligado a dejar su puesto. En Venezuela Carlos Andrés Pérez. En Costa Rica Alberto Monje enfrentó similares acusaciones. Carlos Salinas de Gortari en México que durante sus primeros años de gobierno gozó de popularidad finaliza su sexenio con escándalos políticos. En las tradicionales democracias europeas se asomó el fantasma de la corrupción: Italia (tangelopoli) o el llamado proceso de *Mani pulite*, Helmut Kohl en Alemania, François Mitterrand en Francia y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Esta preocupación debe analizarse en diferentes fases conceptuales pues la corrupción aparece en distintos procesos de democratización y obedece también a las distintas transformaciones acaecidas en los años ochentas, sobre todo en momentos en que se gestó un cambio de modelo económico en la mayor parte del mundo. Aunado al desencanto que para muchos sigue representando el alto costo de la política y el bajo rendimiento institucional. La crisis de los partidos políticos, crisis de la participación, crisis económica, crisis de valores.

Que en este sentido la corrupción debe ser estudiada como un problema más del sistema, establece una peligrosa trampa: *La afirmación de carácter perverso de que la corrupción con relación al funcionamiento de los sistemas políticos en general goza, sin embargo de unánime consenso.*³³ El enfoque funcionalista la justifica: es un mecanismo para incentivar; para poder echar a andar la burocracia, sobre todo en los países subdesarrollados. En los países mediterráneos se debía además a estar influidos por la vieja tradición patrimonialista, clientelar y nepotista. Es, dicen, un elemento cultural. Al ser parte funcional del sistema resulta inútil combatirla.

En este apartado pondremos especial atención a la tesis de Israel Covarruvias cuando afirma que es precisamente la salida a la luz de los escándalos de corrupción los que han aumentado la visibilidad del problema y han permitido ponerlo bajo investigación y la regresa al ámbito de la discusión académica.

Existen diferentes enfoques: uno en el que la corrupción es considerada como una causa del cambio político. Lo que representó un motor de la tercera ola democratizadora fue el hecho de que la sociedad política harta de la corrupción imperante en los regímenes no

³³ Donatela Della Porta e Yves Mény, *Democracia y Corrupción*, México, Metapolítica No 43 ene-feb. 2006, p. 35.

democráticos, empujó el cambio. Otros trabajos contienen innovadores propuestas del análisis sobre la democratización y la corrupción: el más reciente de Leonardo Morlino, sobre *Democracias y Democratizaciones*, pone especial énfasis en la calidad de la democracia.

La dirección que debe ser tomada en cuenta en el estudio de la corrupción en México se encuentra al interior del debate sobre la consolidación democrática, que representa un punto de confrontación entre la consolidación y la herencia autoritaria; entre la transición efectiva y la parálisis institucional. En este sentido tendrá que ser estudiada más como una variable explicativa de algunas dinámicas de regímenes no democráticos; examinada como una condición de posibilidad. Una variable de contexto en la aceleración del proceso de democratización.

El carácter cíclico de la corrupción durante los periodos de crisis como los de transición es estudiado por Franco Cazzola: *Es necesario tomar en consideración las distintas fases de construcción (los momentos de desafío o crisis) de los sistemas políticos. Sin tener obviamente la presunción de elaborar algo definitivo o paradigmático quisiera simplemente avanzar algunas primeras hipótesis relativas a la posibilidad de la presencia de formas de corrupción en las distintas fases del desarrollo político.*³⁴ El plantearla como una variable de explicación y no como una variable dependiente establece el nuevo enfoque, principalmente en los estudios que establecían la correlación entre democratización y corrupción. Esta relación es planteada por Covarrubias como inversamente proporcional. Para él no existe una relación dicotómica entre los dos fenómenos. En pocas palabras: Las transformaciones de la corrupción no implican necesariamente un cambio político. Pero los cambios políticos sí afectan las dinámicas de la corrupción. El saber más de la corrupción es un elemento para entender adecuadamente algunas transformaciones. Este saber más, esta visibilidad, pertenece al proceso de liberalización y de democratización.

³⁴ Franco Cazzola, *Conceptualizando la Corrupción*, México, Metapolítica, No 45, ene-feb 2006, p. 50.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. LA CORRUPCIÓN O EL MENOSCABO A LA DEMOCRACIA.

2.1 LA CORRUPCIÓN.

Todo poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe completamente solía afirmar Lord Acton.³⁵ No hay nada que disocie más la gestión democrática que el poder ejercido en beneficio personal y la manipulación de los recursos colectivos como instrumento de la acción política. La definición más general de corrupción es la que la define como la utilización ilegal de un cargo público en provecho propio. Sin embargo se limita y circunscribe al Estado y a que sean los agentes públicos los que violen las normas. Cuando la corrupción traspasa cierto límite, impide el buen funcionamiento de las instituciones incluyendo el sistema económico y el proceso democrático.

La corrupción se inserta en la medida de que existen oportunidades; éstas dependen de la discrecionalidad de los funcionarios y la falta de transparencia de los actos y procedimientos administrativos. Otro factor es la ausencia de controles externos y la limitación del número de funcionarios que pueden tomar decisiones importantes. Uno de los enfoques de los que ya habíamos hablado es que hay quienes consideran que la corrupción puede derivar de la ausencia de instituciones políticas fuertes y eficientes.

Paolo Pinheiro observa que *en virtud de esta incapacidad del Estado de fortalecer las instituciones e imponer la responsabilidad eficaz de sus funcionarios, las instituciones políticas, especialmente el Parlamento, son las más vulnerables a la corrupción. Es un fenómeno presente en todas las culturas políticas y que afecta democracias jóvenes y aquellas consolidadas.*³⁶

El que no “transa no avanza” reza el dicho popular. La “mordida” es mi vida dijo alguna vez un policía de tránsito. Hay que ponerse listos porque este es el “año de Hidalgo” y si no alcanza el de “Carranza”. Me tuve que caer con una “mochada”, para referirse a ser víctima

³⁵ Profesor Regio de Historia Moderna en la Universidad de Cambridge de 1895-1902

³⁶ Paolo Pinheiro, en José Roberto, Batochio, *La Corrupción como factor de desprestigio y de desintegración de la democracia*, Brasil, Rev. da Orodem dos Advogados do Brasil, Año XXVI, N°. 62, Jan-Jun,1996, p. 157.

de la corrupción. Hay que esforzarse en hacer dinero pronto porqué: “un político pobre es un pobre político”³⁷. Todas estas referencias al sistema mexicano se fueron haciendo costumbre, hasta el grado de considerarlas normales. Más que una cultura sistémica, lo que se instituyó en el país bajo el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue un complejo folklore de la misma.³⁸

A través de la historia de México la corrupción se relaciona con los modos en que porciones de los aparatos del Estado son apropiados por personas para su beneficio personal en detrimento de los intereses generales del Estado como de los ciudadanos. Sin embargo, estas apropiaciones cumplen varias funciones y tiene implicaciones diversas en diferentes épocas. Por ejemplo, durante la mayor parte del período colonial los puestos gubernamentales eran vistos como premios otorgados en reconocimiento a favores hechos a la Corona o bien eran vendidos al mejor postor. No sorprende, por tanto ver que se esperara de los oficiales que extrajeran ganancias de sus puestos, pues ellos no eran en sentido estricto “servidores públicos”.

Durante la colonia los principales comerciantes y notables de la ciudad tenían que poner sumas elevadas de dinero de sus bolsas para la conmemoración de fiestas relacionadas con hechos de la familia real o del virrey. Esta correlación entre el financiamiento de festividades y la apropiación local de diversos beneficios o ramas del Estado tiene paralelos muy marcados con la manera que tradicionalmente se han financiado las campañas políticas del PRI.³⁹

Los costos de las festividades civiles o religiosas se reparten entre los diversos apoyos del gobierno, quienes a su vez esperan beneficiarse del Estado.

El sistema burocrático colonial estaba dividido en tres niveles el cual encabezaba el Virrey, le seguía el Alcalde Mayor (corregidor) y por último los cabildos. Este sistema burocrático tendía a controlar el comercio y las redes del gobierno. Como en esos puestos no se podía durar más de cinco años, se esperaba que los “funcionarios” ganaran dinero, exprimiendo lo

³⁷ Frase atribuida a Carlos Hank González, para muchos la personificación del priísmo.

³⁸ Israel, Covarrubias, *La ilegalidad como principio de convivencia*, México, Metapolítica N.45, enero-febrero 2006, México, p. 97.

³⁹ Claudio, Lomnitz, *Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México*, México, Revista Mexicana de Sociología 2/1996, pp. 44-47.

máximo posible estas dos fuentes de recursos. Es sorprendente ver en los reportes de la Corona española el número de virreyes que fueron suspendidos por corrupción. Pese al cambio de sistema para aumentar el control a través de las intendencias y subdelegados; el mismo centralismo se mantuvo y por lo tanto las redes permanecieron intactas. Bajo el Porfiriato se conservaron los privilegios a las familias que habían controlado el sistema generando cacicazgos regionales que le permitieron mantener la “cohesión del Estado”.

La corrupción y su cultura ayudaron a la alta y fuerte institucionalización del régimen posrevolucionario. Puede decirse que siempre ha pertenecido al ámbito organizativo de la vida pública del país⁴⁰ Es evidente que se agudiza durante este prolongado recorrido que da inicio el estado corporativo que se funda a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y se autodenomina “institucional” en el año de 1946 con el PRI.

El régimen autoritario mexicano utilizó la discrecionalidad y la corrupción para procurar su convivencia, sin abandonar ocasionalmente la violencia (*nadie aguanta un cañonazo de 50 mil pesos*). De hecho se podía considerar que fue la forma como se “civilizó” la Revolución. Al considerar que no se debía dirimir constantemente el conflicto por conducto de las armas, la corrupción facilitó esta negociación. En la medida en que se fueron relevando los gobiernos “revolucionarios”, la corrupción fue penetrando los distintos ámbitos de la vida.⁴¹

Ya en los años setenta el agotamiento del modelo económico, dio como consecuencia al fin del desarrollo estabilizador. A finales del gobierno de López Portillo, donde los niveles de corrupción escandalizaron a la opinión pública. En medio del dispendio y frivolidad se conformaron cuatro componentes distributivos de la vida política. En primer lugar la crisis económica, sus repercusiones en el ámbito de las relaciones gobierno-empresarios; en segundo el desprestigio de la clase gobernante (dos de sus representantes fueron Arturo Durazo Moreno y Carlos Hank González). En tercer lugar la ineficiencia económica (a pesar de verse aumentadas las reservas petroleras se iniciaron las grandes devaluaciones) y por corrupción el endurecimiento del régimen ante la liberación política, conformaron el telón de fondo sobre el cual se originó el paulatino agravamiento de la crisis política.⁴²

⁴⁰ Israel, Covarrubias, *La ilegalidad como principio...Op. Cit.*, p.97

⁴¹ *Idem.*

⁴² Cesar Cansino, *La Transición Mexicana (1977-2000)*, México, C. E. P.C, 2000, pp. 158-159.

Así como en la colonia los permisos y prebendas eran fundamentalmente funciones operativas, durante el régimen priísta, e incluso el actual, tiene las siguientes funciones: 1) *Es un mecanismo de rotación de los distintos puestos burocráticos*; 2) *un mecanismo de compensación de los bajos salarios*; 3) *Un mecanismo de cohesión de algunos sectores en el interior de los altos puestos públicos*; y 4) *Es un impuesto sobre los pobres. Una de las grandes constantes de la corrupción en México está compuesta por la triada pobreza-justicia social-extorsión.*⁴³

El primer esfuerzo infructuoso para combatir la corrupción lo da Miguel de la Madrid, su plataforma política se llamó la “renovación moral”. Acompañada con algunos cambios de “fondo” en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Es en este momento cuando la corrupción manifestará una fuerte y abierta confrontación con las pretensiones de desarrollo y recuperación económica y política del país. Una nueva generación de políticos que se preparó en las universidades extranjeras, becados por los gobiernos revolucionarios hizo aparición en el escenario de la administración: la tecnocracia. Casi todos ellos con antecedentes de haber trabajado en el Banco de México bajo las órdenes de Miguel Mancera Aguayo y que en algunos círculos se les llamó los “Mancera Boys”, como alusión a los “Chicago Boys”⁴⁴. Bajo un nuevo lema de campaña, Carlos Salinas de Gortari llamó a realizar una “política moderna”, y lo que él denominó el “liberalismo social”⁴⁵.

Modernizó también la corrupción o por lo menos empezó hacerse más visible. La clase tecnócrata no fue necesariamente ni mejor ni peor que sus antecesores, y aunque cambiaron el rumbo de la economía continuaron con las prácticas de sus mentores. Incluso dentro de su proceso de desregulación, privatización y ajuste monetario fueron creadores de nuevas riquezas (la utilización de las crisis económicas y de las variables macroeconómicas para la “redistribución”)⁴⁶ otorgadas a amigos y compadres. Baste observar el tiempo en el que se enriquecieron personajes como Carlos Slim o Ricardo Salinas Pliego en dos de las ventas más importantes que se dieron en esos años como lo fueron Televisión Azteca y Teléfonos de México.

⁴³ Israel Covarrubias, *La ilegalidad como principio...Op. Cit.* pp. 96-97.

⁴⁴ Se denomina Chicago Boys a los economistas que gestionaron las reformas chilenas durante el régimen militar de Augusto Pinochet. Su gestión fue influida por el economista estadounidense Milton Friedman.

⁴⁵ Carlos Salinas de Gortari, *México un paso difícil a la Modernidad*, México, Ed. Plaza y Janés, 2000, p.12.

⁴⁶ Israel Covarrubias, *La ilegalidad como principio...Op. Cit.* p.98

Estas percepciones que la sociedad ha tenido frente al problema de la corrupción también han cambiado en el tiempo hasta finalizar en una connotación negativa el problema.

Por lo tanto, la crisis económica de los últimos años y la mayor visibilidad de la corrupción son consideradas como el punto de partida de la democratización que se empieza a ver con los triunfos electorales de la década de los 80. La liberalización de los medios de comunicación que se fue ganando paulatinamente hasta llegar al gobierno de Ernesto Zedillo.

La corrupción había funcionado como una estructura positiva de incentivos: por ese medio el gobierno y el sistema era capaz de cooptar a la oposición y reclutar a sus élites. Durante todo el siglo pasado se distinguió por su enorme capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones y caprichos de la clase dirigente. Un mecanismo de contrapeso del régimen político autoritario. Parte del cemento de la sociedad mexicana a lo largo del siglo XX que abrevó de la permisibilidad.⁴⁷

La tesis que sostiene Franco Cazzola es que la corrupción tiene un carácter cíclico y comporta una fuerte conexión tanto en periodos de crisis como en periodos de transición política. Enfoque a otros estudios que en lugar de colocarla como el centro de la explicación de muchos procesos políticos y sociales, la coloca como una variable dependiente. Puede ser solamente un efecto de las distintas transformaciones que sucedieron en los años posteriores a la década de los setentas.⁴⁸

Sostener que la relación entre democratización y corrupción es inversamente proporcional o que no hay una relación dicotómica es una primera hipótesis que manejó Israel Covarrubias⁴⁹. Más recientemente el mismo autor señala que en México por extraño que parezca ambas las relaciones se vuelven directamente proporcionales por el hecho simple: son los partidos políticos quienes hoy por hoy les corresponde llevar a buen puerto las fases avanzadas de la democratización; aterrizar el proceso de instauración para pasar rápidamente y de un modo responsable a la consolidación. Tesis con la cual estamos parcialmente de acuerdo. Pues considerar a los partidos políticos como responsables de la

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Israel Covarrubias, *El impacto de la corrupción en el proceso de democratización de México: Una propuesta de análisis*, El Salvador, Ed Probidad, 2003, p.3.

⁴⁹ *Idem.*

consolidación no debe ser la única apuesta. En todo caso todos debemos ser responsables y precisamente a través de la *Accountability* se puede contribuir al proceso.

Los primeros pasos están dados con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y los respectivos reglamentos de los otros dos poderes. Es decir que los cambios políticos sí afectan las dinámicas de corrupción, al punto de transformarla, por lo menos en el nivel de las políticas de control. Saber un poco más y mejor sobre la corrupción es un elemento para entender adecuadamente algunas transformaciones en el nivel de legitimidad, confianza y respecto al estado de derecho, así como la intransigencia en los mecanismos para controlar la discrecionalidad del poder.

2.1.1 LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.

En la corrupción política se encuentran e intercambian recursos dos actores: uno público y otro privado. Para el estudio del funcionamiento de los regímenes democráticos es de máxima importancia comprender las condiciones que permiten a los actores públicos abandonar sus obligaciones implicándose en transacciones ilícitas. Puede considerarse una forma como el dinero influye en la política. Algunas tesis relacionan el desarrollo de la corrupción a la debilidad de los partidos durante la fase de expansión de la participación política. Cuando el crecimiento de las distintas opciones políticas no va acompañado del fortalecimiento de las instituciones. Mientras más débiles y menos aceptados sean los partidos políticos, mayores serán las probabilidades de corrupción. En el caso italiano ésta se vio favorecida por la fuerza de los partidos políticos: estructuras poderosas y bien organizadas, con la capacidad de controlar la economía y la sociedad civil.

Nos interesa la corrupción que tiene como protagonistas a personajes públicos, políticos o funcionarios. Por consiguiente puede ser definida como un intercambio clandestino entre dos “mercados”, el político y/o administrativo y el mercado económico y social. Es un intercambio oculto por el hecho que viola normas públicas, jurídicas y éticas, y sacrifica el interés general por intereses privados (personales, corporativos, de partido, etc.). Esta transacción permite a los particulares acceder a recursos públicos de manera privilegiada y

mediada; ofrece a los personajes públicos corruptos beneficios materiales presentes o futuros para sí mismos o para la organización de la cual forman parte.⁵⁰

Este intercambio necesita de cuatro elementos constitutivos. Primero que exista una violación de las reglas y normas sancionadas por el Derecho. Segundo que dicha violación suceda en el transcurso de un intercambio que se desarrolla de modo clandestino entre arenas políticas y mercado económico. Tercero que la finalidad por parte de quienes actúan sea la apropiación de recursos de uso o de intercambio: prestaciones, dinero, influencia de origen público, para una utilización no prevista legalmente. Cuarto y último que todo eso tenga como consecuencia a nivel político modificar las relaciones de poder y responsabilidad.⁵¹

Cazzola, en un intento de simplificación del debate científico, afirma que hay distintas teorías desde las ciencias sociales desde las cuales se puede abordar la corrupción. La primera es un enfoque moralista en la cual la corrupción es un síntoma de los malestares y disfunciones. Una segunda postura ubica su estudio en variables de tipo económico, social o político y puede tener efectos positivos sobre el funcionamiento del sistema. No debe ser analizada con base a valores.

Sobre esta segunda posición encontramos tres tipos de escuelas que conllevan tres tipos distintos de teorías: La integracionista, la institucionalista y la economicista. La primera derivada de una escuela estructural-funcionalista, afirma el carácter integrador del fenómeno: permitía humanizar la intervención del Estado, suplía las carencias funcionales de la estructura. La segunda obedece a la incapacidad de las instituciones para elaborar respuestas a las demandas siempre crecientes de los nuevos participantes en el sistema político. Constituye una modalidad de construcción y reforzamiento de los partidos políticos. Finalmente el enfoque economicista constituye una respuesta racional a las exigencias de eficiencia en la distribución de los bienes y recursos públicos. Eficiencia que se ve obstaculizada por la burocracia.⁵²

⁵⁰ Donatella Della Porta e Yves Mény, *Democracia y Corrupción...*, Op. Cit. p. 38.

⁵¹ Franco Cazzola, *Conceptualizando la...* Op. Cit. p. 44.

⁵² *ibid.* pp. 46-47.

Apoyados en la propuesta teórica del autor italiano aprovecharemos los indicadores que propone para su estudio: la entidad de intercambio (estudiaremos la corrupción que se da en la arena pública); la complejidad de las relaciones de intercambio (dineros, recursos, prebendas, puestos, etc.); y finalmente las fases del proceso político (instauración, transición, consolidación).

Por el lado institucionalista, Samuel Huntington⁵³ relacionó el desarrollo de la Corrupción a la debilidad de los partidos políticos durante la fase de expansión de la participación política. En una aparente contradicción Donatella della Porta, hace ver la especificidad del fenómeno ya que en Italia se vio favorecida por la omnipresencia y omnipotencia de los partidos políticos, maquinarias fuertes y bien organizadas capaces de controlar a la sociedad civil y al sistema económico. Numerosas investigaciones difundidas han tomado en cuenta la política “visible”, descuidando lo acontecido en la política “invisible”.⁵⁴

En un estudio de caso que se ha convertido en un texto clásico de la ciencia política sobre el poder local, elaborado por Robert Dahl titulado *¿Quién Gobierna? Democracia y Poder en una ciudad americana*⁵⁵ describió cuatro fases o condiciones previas para el descenso de las cualidades morales de la clase política. Un proceso que denominó paso de la oligarquía al pluralismo. Según Dahl en un principio predominó la clase dirigente de los patricios, quienes acumulaban todos los mecanismos de poder y gozaban de un alto grado de legitimidad.

Con la extensión del sufragio y del voto secreto el poder de los patricios disminuyó y aumentó el de los empresarios, dando lugar a una segunda etapa. Con el auge de la industrialización y la consiguiente inmigración de nuevos grupos étnicos se abrió el camino a los ex-plebeyos que no tenían ni riqueza, ni instrucción pero sí la capacidad de crearse adeptos y de transformar el *ethos político*. Una interesante analogía el trabajo de Dahl a la desaparición de la famosa *auctoritas patrum* romana cuando se promulga la *lex hortensia* y da inicio a la *tribuna plebis*, dando origen a la desaparición de la antigua aristocracia en Roma.

⁵³ Ver a Samuel Huntington, *El Orden Político en las Sociedades de Cambio*, España, Ed. Paidós, 1993.

⁵⁴ Donatella Della Porta, *Partidos Políticos y Corrupción, Reflexiones sobre el caso italiano*, Venezuela, Nueva Sociedad N° 45, Sep-Oct., 1996, pp. 92-93.

⁵⁵ Ver Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in American City*, E.U., Yale Press, 1961.

Para otros autores, la decadencia de la calidad moral es el cambio de un *ethos* de clase. Mientras la clase media considera la política como un servicio cuyos valores son consideradas virtudes públicas de honestidad, eficiencia e imparcialidad, las clases bajas prefieren el clientelismo político, del cual hablaremos más adelante.

Es de observarse que estas hipótesis son desarrolladas en estudios de caso, por lo que son suposiciones particulares, en otros estudios la relación es descrita en otros términos. La explicación no se encuentra en la sustitución de una clase, sino más bien en la disminución de la influencia de la misma.

Por ejemplo en la desaparecida Unión Soviética, la disminución de la influencia del proletariado como clase política se vio diezmada por la fuerza que adquirió la clase gobernante denominada por Voslensky como *la Nomenkatura* o clase dirigente.⁵⁶ No fue en realidad un asunto de propensión de unos valores defendidos por una u otra clase. En relación a la lucha de clases el triunfo que le significó a ciertos dirigentes fue precisamente el cambio de valores la revolución a una praxis política sin valores.

Alessandro Pizzorno ha sugerido que los *homini novi* son más susceptibles de participar de la corrupción porque el desarraigo que conlleva su entrada en la política respecto a los anteriores grupos de referencia rebaja los costes morales de la conducta ilegal.⁵⁷ Los partidos políticos una vez contaminados por la corrupción, se convierten en agencias de socialización de la ilegalidad; se empiezan a premiar unas ciertas capacidades más que otras. En México se sigue pensando que la pertenencia a un partido político es la mejor vía para conseguir “chamba”. Considerando a ese partido como agencia de colocación.

Donatella della Porta, desarrolló un estudio denominado *Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia*, trabajo que analiza el fenómeno conocido como “Tangentopoli” que proviene de la palabra tangente que significa soborno y polis ciudad. El operativo *Mani pulite* iniciado por la justicia milanesa, puso al descubierto el problema de corrupción en Italia. El sistema político se cimbró tras el escándalo, la detención y el suicidio de altos personajes de la vida pública y privada italiana. Donatella della Porta

⁵⁶ Michael Voslensky, *La Nomenklatura: Les privilégiés en U.R.S.S.*, Paris, Pierre Belfon, 1980, pp.43-91.

⁵⁷ Alessandro Pizzorno en Donatella Della Porta, *Los Actores de la Corrupción: Políticos de Negocios en Italia*, International Social Science Journal, UNESCO, N. 149,1996, p. 7.

desarrolla el estudio de los “políticos de negocios”: en general no tienen ni preparación profesional ni formación ideológica, ni tampoco una identidad colectiva. Los administradores del sector público, nombrados por el partido consideran su puesto como una compensación por la fidelidad a un líder político determinado y como un medio para incrementar sus propios recursos económicos o los de su jefe político.

Es difícil explicar este tipo de corrupción. Se necesita mucha paciencia para comprender sus diferentes y complejos mecanismos. No es como una cadena de robos. Son políticos de profesión y utilizan los recursos extras recaudados en los mercados ilegales, los políticos de negocios ocupan los partidos políticos, ganándoles la partida a sus colegas “honrados”. La difusión de esa corrupción modifican los procedimientos de hacer carrera: el mérito individual, el ascenso a través de los puestos de partido, los conocimientos técnicos se sustituyen por ocultos intercambios (desde la obtención de recursos, hasta la compra de candidaturas) Por ejemplo las denuncias que se hicieron en distintos medios nacionales sobre la venta de candidaturas en el PRI, PAN y PRD.⁵⁸

En la corrupción política existen reglas y relaciones, convenciones fijas; todo un lenguaje de matices y entonaciones que revisten toda la solemnidad de un contrato escrito. Es una jerga especial, solo para iniciados, permite comunicar las peticiones o las extorsiones y al mismo tiempo evita el peligro de ir uno mismo demasiado lejos. Jamás se menciona abiertamente. La aproximación se hace con frases estereotipadas: “las contribuciones” “¿Qué hay para nosotros?”... “¿De cuanto estamos hablando?”, “Gastos de representación”, etc. En la corrupción, como en los demás mercados ilícitos, es igualmente necesario el conocimiento de las técnicas empleadas para reducir al mínimo el riesgo de la denuncia.

El funcionamiento de los partidos políticos se ha transformado por la presencia de la corrupción. Las funciones de los intermediarios políticos en un sistema corrupto es encontrar propuestas administrativas y legislativas potencialmente provechosas de sugerir. Provocar tratos ilegales necesarios; localizar los que sean factibles involucrarse y establecer los contactos entre administradores políticos y actores privados.⁵⁹

⁵⁸ Dichas denuncias se han hecho constantemente durante todos los procesos internos de selección de candidatos.

⁵⁹ Alessandro Pizzorno en Donatella Della Porta, *Los Actores de la Corrupción:..., Op Cit.*, p.11.

En esta cadena de corrupción política ocupan un lugar importante los denominados “cajeros de partido”. Que en los escándalos nacionales e internacionales están bien identificados. Aunque en la especificidad del caso mexicano los que realizaron los “cochinitos” no necesariamente de partido (Lino Korrodi, Carlos Ahumada o Federico Arreola) Lo más común es que ocupen puestos informales y reconocidos dentro de unas estructuras organizativas invisibles. Son puestos de “confianza” y su objetivo es atraer aportaciones, legales o no y de gestionarlas de manera “honrada” y “digna de confianza”. La función de los cajeros es organizar el financiamiento legal e ilegal de su partido. Mantienen relación con todos los que gravitan en la órbita de los partidos políticos en busca de favores, sobre todo con los empresarios que operan en el sector público.⁶⁰

Si a unos les toca recaudar el dinero, a otros les corresponde hacerlo circular y estos puestos importantes son los *bosses*⁶¹ de las empresas públicas se especializan en la movilización del apoyo. Su objetivo es crear amplias redes de amigos y clientes, de protectores y protegidos, de empresarios y políticos para movilizar luego estos contactos para cumplir con éxito sus negocios. Para aumentar el volumen potencial de sobornos formulan nuevos proyectos, pagan asesorías, compran y venden propiedades públicas y contratan servicios inútiles, alimentan demandas públicas. Protección y clientelismo parecen reforzarse mutuamente.⁶²

El caso italiano ayudó para analizar también otra definición de partidocracia referida no a los partidos de masas, sino más bien a la intervención de los partidos en la regulación social. Considerada como la degeneración de una forma específica de regulación de los conflictos sociales El *party government* o gobierno de partidos tiene las siguientes características: 1) Todas las decisiones principales de gobierno son tomadas por personas electas según los cargos de representación, propuestas por los partidos; 2) Las políticas deben decidirse en el seno del partido de gobierno en el caso de ser monocolor o caso de coalición por los partidos de la misma; 3) Aquellos que ocupen posiciones principales deben ser seleccionados en el seno de sus partidos. Las posiciones deben derivarse del respaldo del partido y no del éxito electoral.⁶³

⁶⁰ *Ibid.* p. 12.

⁶¹ En un primer estudio Donatella Della Porta los denomina capos y posteriormente adopta este concepto tomado de la sociología.

⁶² Donatella Della Porta, *Partidos Políticos y...* *Op.Cit.* p. 169.

⁶³ *ibid.* p. 100.

La corrupción política como intercambio oculto poder: Las arenas donde se toman las decisiones se desplazan de la política visible a la política invisible, donde los partidos no son forzosamente los actores predominantes. Debilitados por la difusión de la corrupción política, los partidos se vuelven responsables, detrás de bastidores del “criptogobierno” en cuyo seno se toman las decisiones para la cosa pública.

El caso mexicano está aportando bastantes elementos para estudiar este fenómeno. Quizás no esté relacionado directamente con el proceso italiano que generó una crisis que determinó la caída de líderes y la desaparición de sistema de partidos y de representación, como se había dado en la denominada Primera República. Pero en un intento de comprender la actual dinámica de partidos y a la luz de los elementos que aporta la escuela italiana podemos observar los siguientes acontecimientos y detectar a los políticos de negocios inmiscuidos en estas redes de corrupción.

Durante la Comisión Permanente del segundo receso del tercer año de ejercicio de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, de fecha 21 de junio de 2000 se presentó el entonces diputado J. Enrique Jackson Ramírez, para denunciar el financiamiento ilícito de la campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quezada. Jackson afirmó que Fox estaba recibiendo dólares del extranjero, en tribuna, exhibió fotocopias asegurando que eran pruebas documentadas por aportaciones de más de 300 mil dólares a la campaña del candidato Fox.

Empresas belgas y estadounidenses, realizaban triangulaciones encabezadas por Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas del candidato; era un procedimiento que tenía “todos los ingredientes” para calificarlo como un sistema de lavado de dinero. La bancada priísta amenazó con presentar la denuncia ante el Instituto Federal Electoral y la Procuraduría General de la República. Fueron varias las voces que se levantaron para defender a Vicente Fox Quezada, entre ellas, la del entonces diputado independiente Adolfo Aguilar Zínser, quien se preguntaba el origen de esos documentos. No faltaron quienes acusaban la maniobra del PRI, como distractora de asuntos como el de Oscar Espinoza Villarreal o de las “llaves” del Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA).⁶⁴

⁶⁴ <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/cron9.htm>

Complicado inicio del año 2000 para la elección presidencial. Año en el que se da la alternancia en el sistema político mexicano; año en que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional pierde la Presidencia de la República. Durante esos días, nadie o casi nadie creyó las denuncias hechas por el diputado Jackson, se pensaba que era uno de los infundios para desprestigiar a un candidato que estaba punteando en las preferencias electorales de tal forma que si no existía fraude electoral sería el primer Presidente de la era postpriísta. Dos años después el periodista Enrique Galván Ochoa de *La Jornada* afirmó que *las denuncias por aportaciones ilegales a las campañas presidenciales suelen ser tan inofensivas como las llamadas de misa de 12*⁶⁵.

Transcurrido un año de gobierno trasciende en los medios de comunicación otra noticia que pone en evidencia el despilfarro, otra forma de corrupción, que se encuentra presente también en la administración panista. El 25 de junio del 2001, se denuncia el costo excesivo de las toallas que se usan en la residencia oficial de “Los Pinos”. El periódico *Milenio* difundió que además de las toallas se encontraron otros gastos por un monto total de 440 mil pesos en enseres a precios “inflados”. Las justificaciones de fuentes oficiales fueron ridículas e insultantes. Se adujo que las toallas eran un artículo de uso personal y por eso no empleaban las que ya había en “Los Pinos”; hasta se llegó a comentar la probidad del gobierno panista, ya que los medios se habían enterado gracias a la propia Presidencia de la República. Este escándalo fue denominado por la prensa como el “Toallagate”.⁶⁶

El 18 de agosto de 2003, otro funcionario de Vicente Fox Quezada el comisionado del Consejo Nacional Contra las Adicciones, de la Secretaría de Salud, Guido Belsasso, es denunciado por ofrecer sus “contactos políticos”, a través de Internet para “agilizar”, trámites de Normas Oficiales Mexicanas a inversionistas nacionales y extranjeros en dependencias federales, además de autorizaciones ambientales. La empresa gestora *International Practice Group*, avisaba a sus clientes en el mundo que su oficina en México era dirigida por el doctor Guido Belssaso.⁶⁷

El primer mes del 2004 empieza la nota política con dos noticias sobre corrupción. La primera tiene que ver con el caso denominado “Nicogate”, que denunciaba el sueldo tan

⁶⁵ La Jornada Martes 22 de enero, 2002, Economía, p.25.

⁶⁶ http://www.aprodeh.org.pe/ridhualc/actulatin/al_20.htm

⁶⁷ <http://www.etcetera.com.mx/pag06ne35.asp>

elevado que percibía el “chofer” de Andrés Manuel López Obrador; entre el 17 y el 20 de enero diversos medios de comunicación afirman que Nicolás Mollinedo quien conduce el automóvil del Jefe de Gobierno del Distrito Federal percibe un sueldo de casi 63 mil pesos al mes, según la página de Internet del propio gobierno capitalino, un sueldo equiparable al de un subsecretario. El llamado “Nicogate” se aborda en portada en casi todos los diarios capitalinos. Sólo *Crónica* le dedica su titular principal, *La Jornada* lo hace en interiores y *El Financiero* no trata el tema hasta un día después.⁶⁸

Habrían de transcurrir unos días cuando en *La Jornada* se informa que en sólo cinco meses al frente de la delegación de México ante la OCDE el funcionario Carlos Flores Alcocer, solicitó comprar una casa con un valor de 168 mil euros, cuatro automóviles Volvo por 250 mil dólares, y presupuesto para equipar oficinas en París, donde además instalaría una réplica del tablero de control como el que presidente Vicente Fox tiene en Los Pinos. A este embajador se le bautizó en los medios como “el embajador dormimundo”⁶⁹, por el costo elevado de los colchones que compró.

El 23 de febrero de 2004, dan a conocer un video en el que aparece el senador Jorge Emilio González Martínez, presidente del Partido Verde Ecologista, se comprometía a tramitar permisos de construcción en áreas reservadas a cambio de una gratificación de 2 millones de dólares⁷⁰. No obstante la gravedad del asunto, pronto fue desplazado de los medios por acontecimientos aún más importantes, pues en marzo dio comienzo lo que parecía la campaña más grande de desprestigio perpetrada en contra del gobierno del Distrito Federal, pero que a los ojos de la opinión son una muestra inobjetable de corrupción. El 1 de marzo se presenta a los medios de comunicación un video de Gustavo Ponce, secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal apostando en un casino de las Vegas; el 3 de marzo en el conocido “noticiero” denominado el Mañanero, Federico Döring Casar aporta otro video donde René Bejarano ex secretario particular de Andrés Manuel López Obrador, recibe 45 mil dólares de parte del empresario Carlos Ahumada Kurtz.

Dos días más tarde el delegado de Tlalpan, Carlos Imaz Gispert, anticipa su aparición en algún video recibiendo dólares del mismo empresario y denuncia que fue Rosario Robles

⁶⁸ <http://etcetera.com.mx/pag02bne42.asp>

⁶⁹ http://www.sre.gob.mx/comunicados/prensa_hoy/respaldo/2004/enero/vc_280104.htm

⁷⁰ <http://www.alternativa21.org.mx/boletines/contenidos.asp?bol=56>

Berlanga la presidenta del PRD, quien recibió dichos recursos e introdujo Carlos Ahumada Kurtz al círculo perredista. El 8 de marzo se divulga el mencionado video donde aparece Imaz; al día siguiente se revela una supuesta reunión en el hotel Presidente Internacional entre Carlos Ahumada, José Luis Valles, funcionario del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y el senador panista Diego Fernández de Cevallos para ratificar la denuncia por soborno que presuntamente presentó el 13 de febrero.

Los demás acontecimientos son por demás conocidos, desde las denuncias de manejos turbios de los recursos, hasta pasar por el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Otros casos se suman al escenario planteado como son los recursos ilícitos en la campaña de Labastida (Pemexgate), el caso del gobernador del Estado de Morelos Sergio Estrada Cajigal, acusado de estar involucrado al narcotráfico. Los escándalos y la intervención de las llamadas telefónicas fueron constantes en los años del gobierno de Vicente Fox. Dentro de los círculos políticos constantemente se preguntan ¿y ahora el video de quien irá a salir en los noticieros?

2.1.2 LA CLEPTOCRACIA.

El concepto de *crony capitalism* del inglés *crony* que significa compinche y *capitalism*, capitalismo. Expresión utilizada en sentido peyorativo que describe una economía cuyo éxito depende de las relaciones que tenga el hombre de negocios con las instituciones del Estado o el gobierno, más que por mecanismos de competencia legal. Es el favoritismo en la distribución de los permisos, que afecta la libre competencia abierta. Es exhibido en otorgar ventajas a una parte en la distribución de los permisos, concesiones, exención de impuestos y otros beneficios. La cleptocracia es literalmente el gobierno de los ladrones; representa la cumbre de la corrupción. Emplea al gobierno para la búsqueda de los ingresos. La palabra cleptocracia proviene del griego *kleptein* sinónimo de ladrón y *kratos* gobierno. Es un sistema donde -con nombre de partido, coalición, grupo económico social, explícito o secreto- una banda de ladrones administra el poder público o privado aprovechándose de todas las oportunidades de la gestión para el enriquecimiento personal, familiar y de los grupos vinculados.

Los cleptócratas, por su naturaleza delincencial, organizan gobiernos sin transparencia, se constituyen abusando del poder de la autoridad, del dinero y manipulando los procesos

políticos y económicos; se organizan en distintos sectores del poder estatal y de la sociedad civil, estructuran sistemas globales, nacionales y locales con sus interrelaciones; con los millones acumulados, el poder cleptocrático, tiende a radicarse buscando formas lícitas e ilícitas de legitimación y perpetuación.⁷¹ Stanislav Andesky define la cleptocracia como *la explotación sistemática de las oportunidades de enriquecimiento personal que ofrece el gobierno, moderada por el amiguismo y exacerbada por el gangsterismo.*⁷²

Los estudios más acabados sobre la cleptocracia, los aporta la escuela economicista. Uno de sus exponentes, es la profesora Susan Rose- Akerman, quien opina que el gobierno cleptócrata es tan inestable y poco sujeto a controles externos que los instintos gansteriles de sus funcionarios logran ahogar gran parte de la inversión y el comercio.

Al incrustarse estas redes en el sistema económico las empresas estarían a expensas de que los funcionarios cumplieran su palabra. La pérdida de esta confianza es una clave para la competencia. El carácter endémico y las ganancias por corrupción en los países cleptócratas arrojan dudas sobre el argumento de que la corrupción se ve favorecida en países con grandes burocracias.⁷³

Denominada también como alta corrupción los casos más sonados de cleptocracia no son solamente los que han salido a la luz pública a partir del 2000. Algunos de los actos de alta corrupción más sonados en los años más recientes son: FOBAPROA, creado para rescatar a los bancos de la crisis de 1994; las irregularidades por 1,111 millones en la Secretaría de Desarrollo Social en el sexenio de Ernesto Zedillo; la creación del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE) el cual además se desató un escándalo en torno a su director Ricardo Cavallo perseguido por delitos de lesa humanidad; el caso del ex secretario de Turismo, Oscar Espinosa Villarreal, acusado de un desvío de 40 millones de dólares.

El caso de Raúl Salinas de Gortari, quien además de las acusaciones de asesinato se le detectó 130 millones de dólares en cuentas suizas; Los presuntos desvíos cometidos por la ex-jefa del Gobierno del Distrito Federal Rosario Robles para la creación de un “cochinito”.

⁷¹ <http://www.probidad.org/>, *Glosario de la Corrupción y la Transparencia Latinoamericana*, Revista Probidad.

⁷² Stanislav Andresky en Ángel Garrote, *La Corrupción como factor de descrédito y desintegración democrática*, Rev. da Ordem dos Advogados do Brasil, Año XXVI, NO. 62, Jan-Jun, 1996, p.148.

⁷³ Susan Rose-Ackerman, *Democracia y Alta Corrupción*, Revista internacional de ciencias sociales, UNESCO, num, 149, 1996, pp.1-7.

Otros de los asuntos que relacionados con la *alta corrupción* y que forman parte de este pasado inmediato de cleptocracia son los denominados delitos de “cuello blanco” en las instituciones bancarias y empresa estatales como lo fueron el “crack” en la bolsa mexicana de valores en 1987 con su principal protagonista Agustín Legorreta Chauvet. En 1994, Carlos Cabal Peniche quien por sus múltiples vínculos con la clase política del país y de quien manejó algunos de sus negocios y financió sus campañas. En ese mismo año Gerardo de Prevoisin Legorreta es acusado por un fraude de 236 millones de dólares en perjuicio de Aeromexico. Ángel Isidoro Rodríguez quien defraudó 400 millones de dólares a Banpaís de 1991 a 1995 cuando presidió su consejo de administración. Jorge Lankenau Rocha, encarcelado por fraude contra el Grupo financiero Ábaco en 1997. Este empresario además enfrentó su juicio desde la comodidad de su casa. Estos son algunos de los ejemplos que podemos considerar graves que han perjudicado y por los cuales se considera que en México prevalece la cleptocracia.

De ahí la importancia de profundizar las dimensiones de la corrupción. Estudiar su impacto, ya que puede ser importante aún cuando el nivel de las comisiones clandestinas sea bajo. No depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos de distorsión de los sobornos sobre la economía.⁷⁴ Pues no importa tanto el monto como las pequeñas cantidades sumadas en un total de un sinnúmero de trámites. Si en cada ventanilla hay que estar “motivando”, el volumen global aumenta. Este en sí es un grave problema de corrupción aunque no se revelen los escándalos de quienes por un oficio por una copia, por un sello cobren una cuota adicional a la del pago de un derecho.

En esta escala o nivel de cleptocracia los funcionarios de menor rango buscan participar en el botín y solamente se ven limitados ante la inquietud de sus jefes de perder lo más por lo menos o perder por la regla no escrita que primero se sirve el jefe y después los subalternos. Estos sobornos pagados a los gobernantes constituyen el indicador más evidente de pérdida de legitimidad política y uno de los elementos que empujó el cambio político en México el año 2000. Una historia diferente es que la corrupción no se haya podido erradicar.

En principio compartimos la idea que los funcionarios de un gobierno estable con controles que funcionen, con un sistema judicial independiente, disminuirían las posibilidades para

⁷⁴ Susan Rose-Ackerman, *¿Una Administración Reducida Significa Una Administración Más Limpia?*, Caracas, Nueva Sociedad, N°145, Sep-Oct, 1996, p. 66.

incurrir en conductas cleptócratas. Mientras los delitos empresariales sean perseguidos con un considerable grado de interés por los aparatos judiciales.

2.2 CLIENTELISMO POLÍTICO Y CORRUPCIÓN.

En este apartado abordaremos el tema del clientelismo político⁷⁵, que supone analizar las relaciones existentes entre algunas formas de corrupción desde los circuitos de intercambio y provisión de recursos que caracterizan a ambas patologías de la democracia.

En una nota aparecida en el periódico “El Universal” de fecha 12 de marzo del 2006 se denunciaba que en el Estado de México se habían detenido a dos personas por portar listas electorales con las cuales, mediante una cantidad de dinero buscaban persuadir a los electores al emitir su sufragio. Cada vez que se organizan comicios a nivel local o federal, las recomendaciones de las estructuras de partido a sus candidatos es organizar una red para cuidar el voto. ¿Qué se le cuida? ¿Qué pudiera suceder con él? Es evidente que en esas fechas se efectúan diferentes operativos ocultos que pretenden intercambiar el voto por dinero, si los otros mecanismos anteriores de dádivas no han funcionado.

En efecto, las eventuales conexiones entre el clientelismo que es un intercambio directo de votos y apoyo político por favores de diverso tipo, se refieren al uso ilegal de las instituciones para beneficio personal o de partido. Hay diferentes estudios sociológicos y políticos sobre este campo de investigación.

Los estudiosos en este campo suelen separar conceptualmente clientelismo y corrupción. Della Porta insiste en recalcar las diferencias: en el clientelismo se intercambian votos por favores y en la corrupción se intercambia dinero por favores.

El enfoque que le daremos a este punto es la relación entre uno y otro y la presencia de ambos. La hipótesis con la que trabajaremos es si hay algún nexo causal que dé cuenta de esa copresencia. Si hay algo en el clientelismo y en la corrupción que incentive la apertura del intercambio corrupto hacia la estabilización de redes clientelares, y en éstas hay algún

⁷⁵ El clientelismo político es una situación de relación mutua entre agentes del Estado y ciertos grupos o personas que a cambio de apoyo político reciben un trato privilegiado.

dispositivo o circunstancia que en determinadas ocasiones y contextos abra la vía a la incorporación de intercambios corruptos.

El clientelismo corrupto se trata de un círculo vicioso clientelismo-corrupción-clientelismo que se presenta en aquellos casos en que el funcionamiento de intercambio clientelar, por razones que debemos analizar, requiere o facilita la inclusión de intercambios corruptos para reproducirse, alterando de este modo algunos rasgos básicos –recursos, actores, legalidad– que caracterizaban al clientelismo de partido.

La proclividad a la corrupción presente en determinada cultura política puede constituir un factor explicativo decisivo, pues favorece a un ambiente predispuesto a aceptar las prácticas clientelares y corruptas. El estudio debe partir de la especificidad del vínculo político clientelar, como tipo ideal caracterizado por el intercambio de favores, de beneficios materiales, por votos al político o partido que los suministra, acercándose la fecha a las elecciones se denuncia que en determinados poblados y delegaciones los gobiernos locales comienzan a distribuir bultos de cementos, despensas y materiales para la construcción; sobre todo en los lugares en los que se explotan las necesidades de la población. Del otro costado está el vínculo político programático que distribuye beneficios y costes entre los electores, mediante políticas públicas y criterios objetivos y universales, sean o no votantes de partido, es decir programas en los cuales se benefician a la población tenga o no una preferencia electoral.

En un estudio elaborado por encargo del Instituto Federal Electora (IFE) a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), publicado después de las elecciones del 2000, se intentó averiguar ¿qué tanto se indujo o coaccionó el voto? En una muestra que en las propias conclusiones FLACSO⁷⁶ consideró insuficiente para poder medir con precisión el fenómeno, arrojó, sin embargo, datos interesantes:

- Sí existió manipulación del voto en las elecciones del 2000 y representó un 14%.
- Los distintos partidos políticos lograron un acercamiento a uno de cada siete ciudadanos para intentar que le otorgaran su voto.
- La ciudadanía no necesariamente actuó conforme a las invitaciones y las expectativas de las organizaciones políticas.

⁷⁶ Blanca Elena Del Pozo y Ricardo Aparicio, *Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000*, México, FLACSO, 2001, pp. 6-47.

- Uno de cada cien votos de las elecciones del 2 de julio del 2000 fueron producto de la inducción o manipulación.
- La mayoría de las acciones se llevaron a cabo antes de la elección y muy pocas el mismo día de la elección.

En relación a los tipos de manipulación las conclusiones fueron:

- Hubo muy pocos casos de presión o amenaza en las casillas.
- Los partidos políticos que más incurrieron en casos de manipulación fueron el PAN en primer lugar y el PRI en segundo lugar y no excluye a los partidos pequeños.
- La manipulación más evidente es la religiosa a favor del PAN.
- La segunda acción de manipulación fueron las negociaciones y promesas principalmente practicadas por el PRI.
- Acciones de coacción y compra de voto una de cada cinco fueron ilícitas.
- El PRI resultó ser el partido más señalado en amenazar.

El perfil de los manipulados:

- Principalmente población residente en secciones rurales o mixtas.
- Bajo nivel de estudio.
- Los hombres fueron más manipulables que las mujeres.

Lo que aporta el estudio referido es que sigue habiendo un número considerable de manipulación del voto que se dirige fundamentalmente a la población marginada.

2.3 LA TRANSPARENCIA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Hay autores que consideran coincidente la entrada del concepto de transparencia en el lenguaje político, al proceso de democratización de los años 80 en la antigua Unión Soviética, donde bajo el mando de Mijail Gorbachov, se implementó una política de reformas cuyos dos ejes fundamentales fueron la Perestroika y la Glasnot.

La Perestroika (reestructuración) es el nombre dado a las reformas necesarias antes de conciliar el socialismo y la democracia; se trata concretamente de un plan económico que permitan el crecimiento y un plan político que construyera un estado de derecho con más autonomía.

La Glasnot (transparencia) consiste en transmitir información con un lenguaje y métodos de veracidad para salir del letargo; se trata de restablecer la libertad de discusión. Revivificar la sociedad bajo un proyecto de justicia social, reencontrar la confianza de la población y

reducir la distancia que separa al poder de la sociedad. El accidente de Chernóbil en abril de 1986 fue la ocasión de inaugurar esta política. La intención del líder soviético fue poner la Glasnot al servicio de la transición como una herramienta que provocara una revolución desde abajo. Incluyendo repensar la historia y describirla sobre todo lo ocurrido entre 1930 y 1953. En relación a la transparencia informativa, el propio Gorbachov afirmaba: *La gente debe saber qué es bueno y también qué es malo, para poder multiplicar lo bueno y combatir lo malo... Es importante estar informando todo lo que es positivo y constructivo, para utilizarlo, para ponerlo en posesión de todo el pueblo.*⁷⁷

En 1993, Peter Eigen, ex funcionario del Banco Mundial funda Transparencia Internacional⁷⁸, cuya definición es la de ser una organización internacional, no gubernamental, apartidista, sin afán de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel internacional. Su misión es poner en la agenda mundial el tema de la corrupción, su metodología es la construcción de herramientas que ayuden a crear sistemas de integridad e infundir a nivel global los valores de la transparencia y la rendición de cuentas con normas públicamente reconocidas. Transparencia Internacional tiene presencia en más de 80 países en los denominados Capítulos Nacionales.

En México, la presencia de organizaciones preocupadas por la transparencia tienen diferentes orígenes y tiempos, en 1999 se funda el Capítulo Nacional de Transparencia Mexicana⁷⁹, con los mismos objetivos que la organización a nivel internacional. En el transcurso del mismo año se crea FUNDAR⁸⁰, Centro de Análisis e Investigación A.C., cuyos objetivos son los de ampliar y fortalecer la participación ciudadana; exigir la transparencia y rendición de cuentas; avanzar hacia el estado de derecho; promover la igualdad sustantiva y garantizar los derechos humanos con una concepción integral.

En agosto de 2002 se funda Libertad de Información-México, A.C. (LIMAC),⁸¹ asociación civil apartidista, laica y sin fines de lucro que promueve el derecho de las personas a las libertades informativas y en especial a la información pública en el marco de un estado democrático de derecho; en otras palabras implica la construcción de una cultura de

⁷⁷ Mijail Gorbachov, *Perestroika, Nuevo pensamiento para mi país y el mundo*, Colombia, Ed Oveja Negra, 1987, p.71.

⁷⁸ <http://www.transparency.org/>

⁷⁹ <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

⁸⁰ <http://www.fundar.org.mx/>

⁸¹ <http://www.limac.org.mx/index.php?theme=home>

transparencia y de acceso de la información pública. Los miembros de LIMAC son profesionistas de diferentes disciplinas que estuvieron muy presentes en la elaboración de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que ha continuado con sus diferentes líneas de trabajo que son la formación de los capítulos estatales, es decir implementar la organización a nivel estatal (como organización del sistema federal). La implementación de leyes de las libertades informativas, el monitoreo y vigilancia de la garantía del derecho a la información, la promoción de una cultura de apertura en la sociedad y gobiernos mexicanos, el fortalecimiento de acceso público a los archivos históricos, la construcción de alianzas estratégicas con grupos activos de la sociedad civil y la capacitación y asesoría gratuita de gobiernos y ciudadanos.

Casos aparte los representan “Latinobarómetro” y “La Red Probidad”, dos organizaciones de diferentes orígenes. El primero surge en Sudamérica cuya cobertura inicia en 1988 en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. Gracias al éxito de estas primeras mediciones de opinión en el año de 1995 se agregaron a la lista de países monitoreados Perú, Venezuela, México y Paraguay, para finalmente efectuarse en 18 países de Latinoamérica. La realización del proyecto requiere de la elaboración y aplicación de un cuestionario que permita la medición de distintos temas con una lista de variables que pretenden dar una visión de opiniones, actitudes, comportamientos y valores que los pueblos de la región respecto a temas de economía y comercio internacional, integración y pactos comerciales, democracia e instituciones políticas sociales, distribución de la riqueza cultural cívica, capital social, entre otros. Dentro del índice que mide las políticas públicas se encuentra el tema de la corrupción.

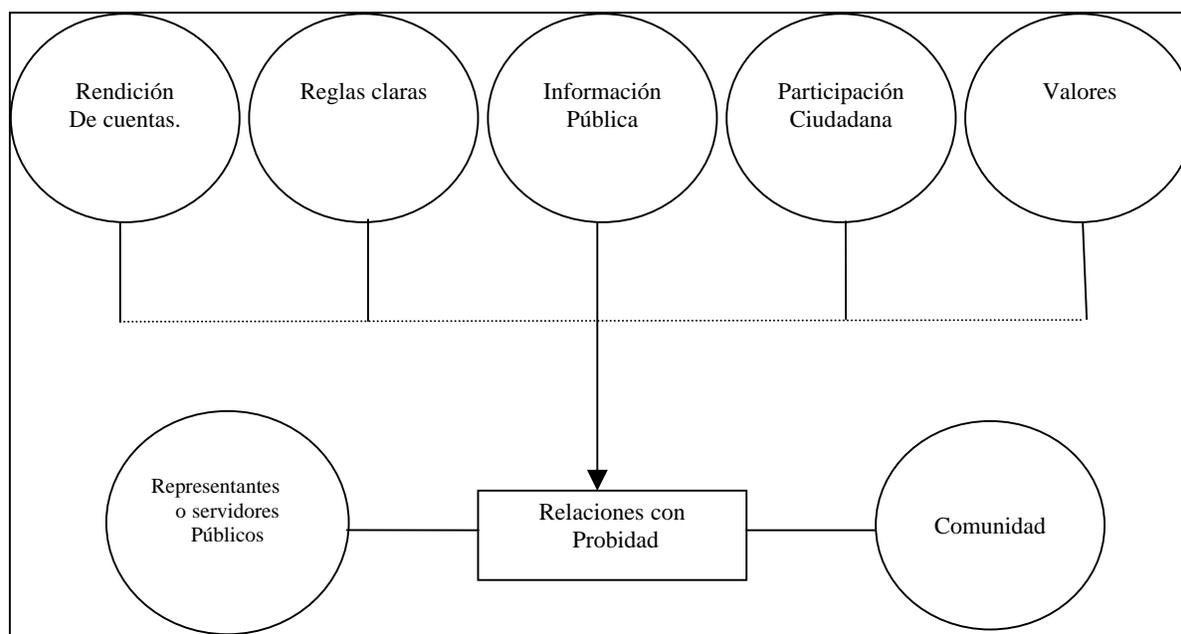
Fundada en 1994, la “Red Probidad”, de origen Centroamericano con sede en la República del Salvador, tiene como objetivo presentarse como un espacio en el que personas, organizaciones y otras redes pueden poner en común capacidades y recursos con el fin de contribuir a reducir la corrupción. En su sitio Web se han publicado diferentes materiales y temas de interés. Desde el problema de la corrupción y su contexto en América Latina hasta una categorización de la probidad donde consideran de gran importancia a la rendición de cuentas.

Para la Red Probidad las acciones anticorrupción consisten en medidas que contribuyen a hacer que las relaciones en una sociedad se den con probidad. Estas pueden ser de prevención, corrección, reparación o sanción.

La probidad de las relaciones se puede identificar, evaluar y mejorar a través de las siguientes categorías:

- a) Rendición de cuentas de parte de quienes actúan en representación de otros al servicio de la sociedad.
- b) Existencia de reglas claras y cumplimiento riguroso de ellas.
- c) Disponibilidad de la información pública comprensible, oportuna, verificable, y con libre acceso a ella.
- d) Participación ciudadana en la definición de las políticas, en la vigilancia de su ampliación de sus efectos.
- e) Valores que guían las conductas hacia el respeto y la protección de los derechos humanos.

Las primeras cuatro categorías corresponden a las condiciones de transparencia. La quinta se refiere a una dimensión ética que debe prevalecer en las relaciones de una sociedad⁸².



Categorías de la Probidad. Fuente: Red Probidad.

⁸² *El ABC de la Probidad 2004*, El Salvador, Red Probidad, 2004, p. 4.

Hay estudios que monitorean la gestión órganos del gobierno, pero con enfoque más a cuestiones académicas con distintos propósitos que los de las ONG's, como es el caso de Monitor Legislativo del CIDE.

Aunque el interés puesto por estas organizaciones se centra en la transparencia, no se encuentra ningún elemento empírico que pueda considerar que haya una correlación directa entre la transparencia y la corrupción. Es decir que la transparencia disminuye la corrupción. Lo que mide Transparencia Internacional es la percepción de la corrupción; las otras organizaciones se elaboran estudios de caso o pretenden crear una cultura de transparencia.

Sin embargo, estas tres categorías: democracia, transparencia y corrupción tienen una interrelación que casi todos los estudiosos del tema consideran importantes. La hipótesis que elabora Robert Klitkaar, que sirve para indicar problemas de gestión de una organización, puede ser utilizada para detectar la vinculación entre la corrupción y la organización política de un Estado.⁸³ Conocida como la fórmula Klitkaar plantea que la Corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos transparencia, expresada así $C = M + D - T$.

En las democracias bien ejercidas o denominadas de calidad, no se ejerce el poder monopólico ya que éste se reparte en distintas ramas de gobierno que se deben vigilar unas a otras. Por lo tanto hay poca discrecionalidad ya que es la ley la que debe regular las relaciones y la conducta de los funcionarios públicos; hay transparencia al garantizarse la publicidad de los actos de gobierno y existe libertad de expresión.

La segunda parte de la premisa establece que si el sistema alternativo al democrático, es el poder hegemónico o autoritario, en donde prevalece el monopolio del poder y la discrecionalidad de los funcionarios, en el cual se ejerce la censura y el control de la información. Se deriva que Poder Hegemónico es igual a monopolio más discrecionalidad, menos transparencia. Esto es: $PH = M + D - T$.

Si comparamos las dos fórmulas $C = M + D - T$ y $PH = M + D - T$, entonces $C = PH$.

⁸³Juan Lozano y Valeria Merino, *La Hora de la Transparencia en América Latina*, Argentina, Ed. Garnica, 1998, p. 179.

Se concluye que los sistemas hegemónicos o autoritarios sea cual sea su ideología son sistemas de corrupción latente. Lo que puede inferirse es que la transparencia es un elemento indispensable de las democracias de calidad y por lo tanto colabora a disminuir la corrupción.

CAPÍTULO TERCERO

3. TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

3.1 TEORÍAS DEL CAMBIO POLÍTICO.

Evidentemente una de las temáticas que ha ocupado múltiples estudios de la política es sin duda la referida al cambio y continuidad de los regímenes políticos; por lo menos desde finales de la segunda guerra mundial hasta la actualidad.

Una de las maneras de abordar el estudio de las teorías del cambio político es dividir los enfoques en corrientes de estudio, en las primeras visiones encontramos la *culturalista* y la *desarrollista*; en la primera su interés se centra en las variables de carácter cultural con notable influencia de la sociología y la psicología conductista. Mientras que en la segunda se interesa en la modernización, dirigiendo sus estudios en factores de tipo material y las oportunidades de crecimiento económico, movilidad social, de cambio de actitudes.

La corriente culturalista basada en trabajos como Inglehart, Almond y Verba se preguntaban cómo se podían transferir valores democráticos e instituciones políticas modernas en nuevos contextos, entendiendo como “instituciones políticas modernas” las resultantes de la tradición liberal-democrática occidental. En la obra *The Civic Culture*⁸⁴ estudio realizado sobre datos empíricos recabados en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, México y Alemania), Almond y Verba relacionan el grado de estabilidad y la consolidación democrática de los países estudiados en función del tipo de cultura política de sus ciudadanos elaborando así tres “tipos ideales” de cultura política:

1. La cívica o participativa;
2. La de súbdito;
3. La localista o parroquial.

El predominio de cualquiera de las tres era posible considerar el surgimiento de un sistema democrático.

⁸⁴ Gabriel Almond, y Verba, *The Civic Culture*, USA, Princenton, 1963

El enfoque desarrollista creyó en la necesidad de detectar las estructuras y dinámicas que tenían detenidos a los países del tercer mundo en sistemas tradicionales. Enfatizaba la necesidad de generar un crecimiento económico que pudiera mejorar la expansión y estabilidad de las “clases medias”, portadoras de actitudes, valores y códigos característicos de la modernidad; convertirlas en un sector económicamente dinámico y socialmente estabilizado. Para este enfoque el nivel general de ingresos de un país afecta también su receptividad a las normas democráticas, pues al haber la suficiente riqueza y pocas diferencias en su distribución, resulta poco importante que fracción política detenta el poder.

Bajo estas hipótesis el Banco Interamericano de Desarrollo durante la década de los 60, canalizó capital de los Estados Unidos a gobiernos Latinoamericanos electos democráticamente, con el fin de implementar políticas de desarrollo para obtener las consecuencias que consideraban obvias: legitimar y estabilizar la región. Para 1970 este proyecto concluye, pues casi todos los gobiernos constitucionales beneficiarios, habían sufrido golpes de estado. La conclusión de este proyecto no especifica los mecanismos por los cuales la modernización se convierte en causa de la democracia.⁸⁵

La escuela *dependentista*, originada en la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) con sede en Santiago de Chile, parte desde una perspectiva geopolítica: la necesidad de implementar la democracia en la periferia de los Estados Unidos. No se trata de “recetas a exportar” sino de planteamientos elaborados a partir de una realidad geoestratégica. La discusión sobre las bondades o daños que representaba el conocimiento de economías exportadoras de materias primas, las causas del desarrollo, el rol del Estado, los actores políticos. El centro de esta investigación sostenía que el impacto nocivo de los procesos de crecimiento económico, tenía que ver con la forma en que los países estaban insertos en el mercado, así como la articulación y naturaleza de sus actores políticos.

Autores como Guillermo O’Donnell o Fernando Henrique Cardoso señalaron la complejidad de las economías del Tercer Mundo al ser invadidas por el capital y la tecnología extranjeras y por lo tanto más dependientes de disminuir sus salarios para poder ser competitivas, actores como las tecnocracias y los militares adquirirían una mayor presencia en menoscabo de actores con más representatividad como los sindicatos, gremios y partidos.

⁸⁵ Ver Fernando Henrique Cardoso ed alt. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 2002.

El elevado ingreso o concentración de la renta no ha podido producir esa modernización, pues los excedentes generados por el crecimiento no se destinaron, ni se siguen destinando para renovar la infraestructura productiva o la inversión. Más bien ha estado satisfaciendo los intereses de los sectores sociales de mayores ingresos y alimentando el gasto corriente del aparato de gobierno. En el orden intencional existe un *centro* y una *periferia* que están relacionados comercialmente de forma asimétrica en cuanto a la distribución de las ganancias del intercambio. La teoría del intercambio desigual producto de este enfoque deduce la inviabilidad del proyecto democrático, sin antes haber quebrado el modelo de dominación existente.

Como hemos visto la primera y segunda generación de teorías, sus aparatos analíticos ponían énfasis en variables de diferente naturaleza y el carácter de cambios armónicos o conflictivos. Estas corrientes suelen interpretar *a posteriori* y no ofrecen herramientas para prevenir o predecir nuevos escenarios.

Durante los años ochenta surge una tercera generación de teorías donde sobresalen los enfoques de la *elección racional*, que intenta predecir que los electores votarán por el partido que mejor representa a sus intereses. Supone que el votante debe identificar cuál es el partido cuya cercanía ideológica distinga los elementos que son relevantes para definir su voto. La *teoría de la agencia* analiza la forma de los contratos formales e informales mediante los que una o más personas denominadas como el *principal* encargan a otra persona denominada el *agente*, la defensa de sus intereses delegando en ella cierto poder de decisión. Y las aportaciones del *neoinstitucionalismo* que trata de explicar los fenómenos a partir de la influencia de las instituciones sobre éstos; el rol que desempeñan dentro de la vida política y sus repercusiones en los sistemas políticos. Estos enfoques trasladaron el análisis de las condiciones y requisitos a variables como patrones secuenciales y opciones contingentes de los actores políticos en situaciones de incertidumbre.

Wolfgang Merkel⁸⁶ plantea el estudio del cambio político dividiéndolo en los paradigmas macro-orientados y los micro-orientados y pese a la polisemia del concepto lo interpreta

⁸⁶ Wolfgang Merkel en Emilio Alvarado Pérez, *Transiciones (teoría de las): Cambios en los Países del Este*, Madrid, Universidad Complutense . [http:// www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario)

como el paso de un sistema político a otro, la sustitución por otros de todos los elementos de una comunidad política:

- Ideología.
- creencias de la comunidad.
- partidos.
- Sindicatos.
- Corporaciones.
- Élités decisorias.

Además de los elementos del régimen político:

- Instituciones y autoridades políticas.
- Normas sobre las que reposan las instituciones.
- Valores del régimen.

La perspectiva macro-orientada es dividida en tres grandes corrientes: en la primera se encuentran investigadores como Talcott Parsons, David Easton, Gabriel Almond y Walter Powell clásicos de la teoría de los sistemas con temas como la estabilidad y adaptabilidad de las sociedades, el grado de diferenciación funcional. Para Talcott Parsons en las democracias occidentales se ha llegado a un grado de especialización funcional, debido a la consolidación de una serie de características que denomina universales evolutivos, que son una serie de instituciones, procedimientos, reglas políticas y jurídicas, entre las que se encuentran la independencia sindical, las elecciones libres y los derechos políticos fundamentales, además de un sistema económico regido por el mercado. Easton y Almond trabajan orientados el tema de la inestabilidad y se ubican en el tema de los cometidos del sistema⁸⁷.

Niklas Luhman no se contenta con sostener que las estructuras sociales condicionan a los hombres, sino que afirma: son los subsistemas los que constituyen y definen a los individuos. En el mismo enfoque Macro-orientado se encuentra Barrington Moore, quien coloca en cierto grado de igualdad a los actores como a las estructuras y establece la necesidad de estudiar ambos aspectos para entender la dinámica política.

Para el paradigma micro-orientado, las estructuras no son sino lo que los actores desean y construyen en cada momento. Por eso el énfasis de este enfoque se encuentra en la acción colectiva y las estrategias de los actores. Esta perspectiva de estudio caracterizó los estudios hechos sobre América Latina y el sur de Europa y los autores que desarrollaron estos

⁸⁷ Emilio Alvarado Pérez, *Transiciones (teoría de las)... op.cit* p.3.

estudios fueron Adam Przeworski, Philippe Schmitter, Guillermo O' Donnell, Seymour Lipset y Samuel Huntington.⁸⁸

Cesar Cansino acopia todas estas inquietudes y señala que es posible encontrar distintas perspectivas de análisis, donde una primera distinción estaría dada por la disciplina a partir de la cual se aborda el cambio político: la sociología política, que busca determinar el impacto de los procesos sobre las relaciones sociales y las prácticas políticas, por conducto de fenómenos intermediarios, tales como las movilizaciones sociales. Los historiadores los analizan observando lo concreto y singular dentro de un marco temporal. La Ciencia Política se dirige hacia los diversos componentes del sistema político,⁸⁹ donde se distinguen dos perspectivas metodológicas: una que centra su atención en las estructuras políticas, en búsqueda de la correlación entre cambio político y desequilibrios sistémicos que se reflejen en las estructuras de autoridad y la otra que lo hace en las conductas de los actores políticos como sus estrategias cálculos y posiciones.

Ahora bien Merkel considera que todas las teorías del cambio político han de responder por lo menos a tres preguntas⁹⁰ que pueden ser ordenadas con arreglo a los siguientes criterios:

- 1.- ¿Cuáles son las variables que actúan sobre en el cambio y qué influencia ejercen?
- 2.- ¿Es suficiente explicar o hay que predecir?
- 3.- ¿Cuál es el alcance de la prognosis?

Respecto de la primera pregunta, los estudios pueden centrar su atención a los factores estructurales, económicos y sociales de cualquier proceso de cambio político, no obstante resulta importante tomar en cuenta factores que aparentemente no son determinantes y deben ser considerados a pesar de ser subjetivos y cualitativos como lo puede ser un estudio sobre liderazgo o el grado de estabilidad, estudios de élite, sus probables líneas de ruptura, las relaciones entre legitimidad, eficacia y eficiencia, la gobernabilidad.

La segunda cuestión entre la comprensión y predicción. Los resultados oscilan en ambas intenciones, desde los pretendidos estudios prospectivos y teleológicos, hasta los que afirman que no se puede ir más allá de la comprensión. Lo que en la actualidad domina es

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Cesar Cansino, *La transición... Op. cit.*, pp.23-25.

⁹⁰ Emilio Alvarado Pérez, *Transiciones (teoría de las)... op. cit.* p.1.

que puede haber elementos de comparación en las situaciones de cambio, pero no existen esquemas comprensivos universales, solamente regionales y limitados a ciertos periodos.

La prognosis se define como el conocimiento anticipado de un hecho; los estudios de cambio político se dividen en sincrónicos y diacrónicos. En la actualidad adquieren importancia los estudios de manera diacrónica, en donde la prospectiva y los “escenarios” son herramientas útiles para intentar predecir.

3.2 DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA.

Los estudios en Ciencia Política han enfocado la mayor parte de su interés en las democracias. El mayor porcentaje de los libros que introducen a la disciplina gira en torno al tema. Estudios que incluyen los elementos que componen la vida política de las democracias: las elecciones, las actitudes o comportamientos ya sean los valores de los ciudadanos, las características de los partidos políticos o los movimientos sociales, o las políticas públicas de los gobiernos democráticos. Esta tradición occidental casi en su totalidad se le puede denominar como una “Ciencia de las Democracias”. El porqué plantear el estudio de las democracias a partir de lo que no son, se debe porque la transición a la democracia presupone que se parte de un sistema que no lo es. Aunque las transiciones no necesariamente tendrán un mismo fin.

Por eso se puede comprender los escasos estudios en torno a los sistemas no democráticos. Los conceptos que se utilizan para describir dichos sistemas están poco depurados, las tipologías son demasiado diversas y difusas. Además de que los estudios giran en torno a los sistemas no democráticos que ha tenido occidente en el siglo pasado: fascismo, nazismo y comunismo. Lo que resulta insuficiente para explicar lo complejo de lo sistemas no democráticos.

Varios conceptos se utilizan para definir estos sistemas: La tiranía, el despotismo, autocracia, el cesarismo han sido utilizados en diferentes regímenes. En la literatura e incluso en la prensa se suele generalizar usando el concepto dictadura para definir a muchos de ellos. La dictadura es un sistema político caracterizado por el control ilimitado del poder estatal por parte de un individuo, camarilla o grupo pequeño, en el que el dictador está por encima de la ley. Su poder no está sometido a frenos constitucionales o legales y carece de

responsabilidad ante aquéllos a quienes gobierna. Se caracterizan por el exclusivismo y la arbitrariedad en el ejercicio del poder; por una ausencia de división de poderes, supervisión de grupos sociales, poca o nula participación de la sociedad política, sin oposición y concentración del poder en un dictador o en un grupo de dirigentes. En las dictaduras se suprimen o limitan los vínculos jurídicos del poder político, lo que significa que se destruye el estado de derecho, aunque pueda ser que exista un orden jurídico con una regulación mínima. Se distinguen por la violencia y la coacción; el dictador puede gobernar con leyes, pero él es quien hace las leyes. También se elimina o restringen sustancialmente las libertades civiles como la libertad de expresión, de asociación o de reunión. Además del empleo de métodos despóticos de control político con una combinación de terror, intimidación y propaganda.

El dictador puede contar con parte del apoyo popular. El valerse del miedo y los aparatos de Estado para intimidar no impide que puedan contar con el apoyo popular; esto parece desdeñarse en algunos análisis realizados desde la visión democrática. Hitler y Musolini fueron aclamados por multitudes en su momento y lo mismo ha sucedido con algunos de los dictadores Latinoamericanos.

Las dictaduras no carecen de ideología, es más, pueden estar inspiradas por diversas doctrinas filosóficas que persiguen objetivos distantes y responden a intereses diversos: “dictaduras de izquierda” y “dictaduras de derechas”. Las denominadas dictaduras conservadoras y comunistas. El debate se amplía cuando se quiere negar el carácter dictatorial de algunos regímenes de izquierda y el rechazo que presentan algunos analistas a equipararlas con las de otro signo y se insiste en buscar diferencias sobre todo en lo referente a sus fines.

Aunque la ideología sea una de las variantes que se pueden encontrar en las dictaduras es importante precisar conceptualmente, para profundizar en su tipificación. Una aportación es la diferenciación entre los totalitarismos y los autoritarismos, que aunque en buena medida están inspirados en sistemas no democráticos de la Europa del siglo XX, tienen utilidad para acercarnos a la forma de ejercer el poder en unos sistemas y otros, además del grado de control que cada uno de estos tipos ejerce sobre la sociedad. Permite valorar la “dureza” de una dictadura y las posibilidades, de su tránsito hacia la democracia. Sobre todo cuando

en últimas fechas esta posibilidad es más cercana desde un autoritarismo y mucho más lejana desde el totalitarismo.

Estos conceptos han adquirido importancia analítica en la Ciencia Política debido a Juan Linz⁹¹, quien además de describir las diferencias entre totalitarismo y autoritarismo añadió un tercer tipo de dictadura: el de los regímenes sultánicos. De los sistemas totalitarios puntualizó los siguientes rasgos: 1) Ausencia de pluralismo; 2) El papel preeminente del partido único; 3) una ideología articulada y rígida; 4) La movilización alta y continua; 5) Pequeños grupos o líder en el vértice del partido; y 6) Límites no previsibles al poder del líder y a la amenaza de sanciones.

En relación a los autoritarismos Linz subraya: 1) El pluralismo limitado; 2) Una mezcla de mentalidades y valores generales más que una ideología acabada; 3) Escasa movilización; 4) Un líder o grupo reducido en la cima del poder político; y 5) Límites formalmente mal definidos respecto a la acción del poder, pero predecibles.

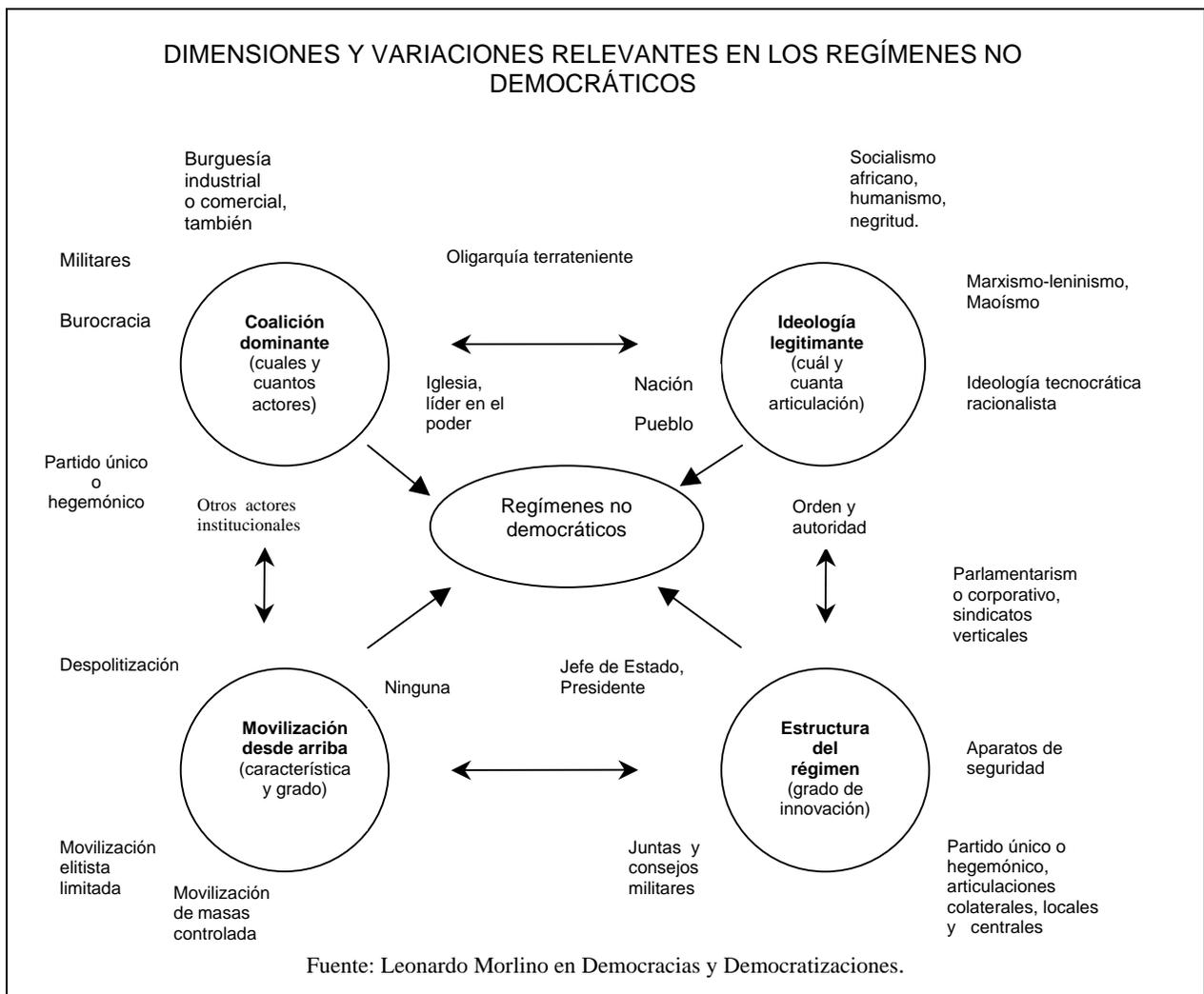
En esta diferenciación son pocos los regímenes que pueden ser considerados como totalitarios, pues la mayoría de las dictaduras se pueden identificar con más claridad a los autoritarismos. De hecho, es más viable que un régimen totalitario transite a un autoritario como sucedió con la España de Francisco Franco que en sus inicios fue catalogada como totalitaria y al fin de los días del caudillo tenía más características de autoritario. Una crítica que se hace a esta categorización de Linz es el concepto de pluralismo aplicado dentro las dictaduras, puesto que es una característica propia de las democráticas. Sin embargo demuestra la rigidez de los sistemas totalitarios frente a los autoritarios y es de utilidad para su estudio.

Tomando la definición de Linz, Leonardo Morlino determina las dimensiones más importantes de los regímenes no democráticos: La primera es, el grado de pluralismo⁹² que tiene que ver con la sociedad y sus sectores políticamente activos y determinados por el régimen y sus políticas, de donde se establece la coalición dominante, se entiende como el conjunto de grupos sociales políticamente activos que apoyan al régimen, élites de expresión directa o indirecta que participan en la gestión gubernamental del propio régimen en cuanto ocupan posiciones de poder en las estructuras claves de un régimen autoritario.

⁹¹ Juan Linz, en Leonardo Morlino, *Los autoritarismos Op.Cit.* pp.129-177.

⁹² Morlino, Leonardo, *Democracias y Democratizaciones*, México, Ed. CEPACOM, 2005, p.69.

La segunda es la ideología o justificación ideológica⁹³: algunos autoritarismos se basan en “determinadas conductas mentales” o “intelectuales” de ciertos valores articulados más o menos explícitamente. Se trata de valores tales como patria, nación, el orden, la jerarquía, la autoridad, etc. El grado de participación y movilización que tiene que ver con la sociedad política que es inducida y controlada desde arriba, carente de cualquier autonomía y de garantías con dos implicaciones evidentes: 1) La existencia de aparatos represivos eficaces para desmovilizar y; 2) La parcial debilidad o ausencia de estructuras de movilización como el partido único, sindicatos corporativos o grupos similares. La estructura institucional se relaciona con la presencia y composición del grupo que conforma el poder. La hipótesis que subyace en esta dimensión es ¿Hasta qué punto un determinado régimen autoritario crea e institucionaliza nuevas y diversas estructuras políticas que lo caracterizan?



⁹³Juan Linz en Leonardo Morlino, *Democracias y ...*, Op. Cit .p.73.

La mayoría de las definiciones de transición democrática establece que es el tránsito de un sistema autoritario a uno democrático. Que se da en diferentes etapas y a través de distintos procesos. Se parte de un sistema autoritario, se libera el sistema dando paso a las instituciones democráticas, para pasar por un proceso de consolidación, sin embargo esto no significa que puedan haber retrocesos o estancamientos, por ello en el siguiente apartado abordaremos brevemente la tipología del autoritarismo.

3.2.1 TIPOS DE AUTORITARISMO.

Hay dentro de la literatura de la Ciencia Política tres tipificaciones sobre los autoritarismos dignas de tomar en cuenta.

Uno de los primeros trabajos lo realizó Juan Linz⁹⁴ en 1975 en su obra *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, donde establece siete tipos de regímenes autoritarios: 1) Los regímenes burocráticos-militares; 2) El Estatalismo Orgánico; 3) Regímenes de Movilización postdemocracia; 4) Regímenes de movilización post-independencia; 5) Democracias Raciales; 6) Totalitarismo imperfecto; y 7) Regímenes post-totalitarios. La segunda tipología es la del propio Leonardo Morlino, quien la realizó aproximadamente 11 años después que Linz en *Los Autoritarismos*, publicado en el Manual de Ciencia Política y retoma en el 2003 en *Democracias y Democratizaciones*, donde formula una diferenciación entre los regímenes militares, regímenes civiles-militares y regímenes civiles y dentro de éstos últimos, distingue a los nacionalistas de movilización, los comunistas de movilización, los fascistas de movilización y el neototalitarismo religioso. La tercera es de Phillips Shiveley⁹⁵ quien propone una tipología útil y sencilla en la cual distingue entre gobiernos militares, estados unipartidistas y política palaciega.

Basados en las dimensiones descritas en el cuadro anterior tenemos que de los subtipos autoritarios trabajados por Linz es importante destacar algunas características interesantes. Empezaremos por el burocrático-militar,⁹⁶ donde las decisiones políticas son pragmáticas; la participación se reduce al no contarse con un partido de masas con la creación

⁹⁴ Juan Linz en Leonardo Morlino, *Cómo Cambian Los Regímenes Políticos*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 93-104,

⁹⁵ Shiveley, W. Phillips, *Introducción a las Ciencias Políticas*, México, McGraw Hill. 1997, pp.155-167.

⁹⁶ Leonardo Morlino, *Leonardo Cómo Cambian....*, Op. Cit. pp. 96.

gubernamental del partido único. En este subtipo instituciones tradicionales como la monarquía o la iglesia y estructuras sociales premodernas como los terratenientes o la aristocracia tienen un puesto importante. Los ejemplos fueron las burocracias militares de América Latina en Brasil y Argentina y algunos periodos de Europa mediterránea como España y Portugal.

El estatalismo orgánico⁹⁷ está caracterizado por una participación controlada y la movilización de la comunidad sujeta por estructuras “orgánicas”. No se les puede ubicar en el liberalismo económico, pero tampoco en el marxismo ortodoxo. Aquí el corporativismo es el mecanismo de representación de los intereses: sindicatos verticales o legislativos corporativos apoyados por partidos únicos. Ejemplos de ello se pueden encontrar en El Estado Novo portugués de Oliveira Salazar⁹⁸ quien en 1933 promulga una nueva Constitución de un régimen que él mismo denominó antiliberal, antidemocrático, contrarrevolucionario, católico y corporativo, inspirado en las directrices sociales del catolicismo conservador y las tendencias corporativas de la Italia fascista, la España franquista, el Brasil de Vargas, el México de Cárdenas y la Argentina de Perón.

Los regímenes autoritarios de movilización con características diversas según germinaron durante las crisis democráticas de principios del siglo XX o de los movimientos de independencia. Se puede hablar de dos subtipos de movilización postdemocrática o post-independencia. La movilización que se puede dar en una crisis del modelo democrático acarrea una cierta forma de participación política “voluntaria”; un descontento ideológico respecto al *statu quo* o la justificación de cambio. Una característica fundamental de la postdemocracia es la fuerte frustración resultante, descrita por Samuel Huntington en las “contra olas” democratizadoras; el ejemplo más claro es la Italia fascista.⁹⁹

La movilización post-independencia, son estructuras políticas que surgen como resultado de la independencia colonial. Con liderazgos nacionalistas con poder carismáticos, ideología ambigua; con un partido único que mantiene la solidaridad de sus hombres a través de la distribución de recompensas materiales. África es el lugar donde se puede observar con frecuencia este subtipo, donde las políticas post-independentistas fueron

⁹⁷ *ibid.* p. 98.

⁹⁸ Antonio de Oliveira Salazar gobernó Portugal de 1932 a 1968.

⁹⁹ Samuel Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo xx*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1994. pg. 29.

moldeadas en un marco de lucha nacionalista, anticolonial que se fortaleció después de la Segunda Guerra Mundial. En su agenda política los países africanos fueron construyendo un contrato social sobre la base del cual desarrollaron sus políticas económicas y sociales. El papel central del sector público, en lo que se ha denominado un modelo de acumulación post-colonial liderado por un estado intervencionista, con una estructura de incentivos, premios y castigos a los cuales respondían los miembros de la estructura política.

La democracia “racial” ha generado polémicas en distintos investigadores pues, la definición generalmente centra su análisis a los fenómenos sudafricano y rodesio donde una minoría racial, decide a quien le corresponde gobernar; es una minoría que controla a la mayoría racialmente diversa. Pero en un sentido más amplio se pueden incluir países como Estados Unidos, Brasil, México Centroamérica y Sudamérica con los pueblos indígenas, negros y asiáticos dominados y excluidos muchas veces del sistema político económico aún cuando las leyes formales incluyen derechos que en realidad no se pueden ejercer.

El totalitarismo imperfecto en realidad puede ser considerado un subtipo de transición hacia el autoritarismo. El desarrollo hacia un totalitarismo está parado y estable. Las fuerzas que componen el poder se transforman en un pluralismo limitado. Por alguna razón del sistema político detiene su involución hacia el totalitarismo, como ejemplos se tienen a la última etapa de Franco en España y Pinochet en Chile.

La tipología de Linz se refiere los posttotalitarismos que se encuentran ejemplificados en los países comunistas después del proceso stanlinista y como resultado de varios factores: la despolitización, el fastidio ciudadano, el partido único ya no cumple con las funciones que tenía durante el período totalitario, los mecanismos de control por medio del miedo y el terror son sustituidos por una burocracia ineficiente y llena de privilegios.¹⁰⁰

Los regímenes tradicionales son patrimonialistas como algunas monarquías cuyos ejemplos los encontramos en Kuwait en su momento Marruecos y Jordania Nepal hasta la transición de 1990, Omán, Qatar y Arabia Saudita. Los Caudillismos son gobiernos oligárquicos de notables regionales, terratenientes y políticos, durante los periodos independentistas y revolucionarios. En Latinoamérica los líderes militares de las áreas rurales toman el mando

¹⁰⁰ Michael Voslensky, *La Nomenclatura...op.cit.* pp.217-77.

como jefes de bandas armadas. Los caciquismos se dan cuando los oligarcas dominan en una alianza con un centro más moderno.

3.2.2 LIBERALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN.

En opinión de Cesar Cansino por transición política suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo como régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no que determinan los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son o no admitidos en este acceso; los recursos y las estrategias que pueden usarse para el mismo objetivo. Los momentos de transición están definidos al cuestionarse los arreglos institucionales y las prácticas políticas. Queda en evidencia la falta de consensos y la pugna por definir y establecer nuevos arreglos.¹⁰¹ Es un periodo ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunas características determinantes del ordenamiento institucional anterior sin haber adquirido todos los caracteres del nuevo régimen que se ha instaurado.¹⁰²

Por lo que la transición democrática supone el cambio de un régimen autoritario a uno democrático. Es el lapso durante el cual se cambia un conjunto de arreglos institucionales y prácticas, definidos y controlados por la élite en el poder a otro arreglo en el que la definición y funcionamiento de las estructuras y las prácticas se someten a un debate, dentro un marco constitucional y participación de la ciudadanía.¹⁰³ El punto de inicio de este cambio se da cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos en la base de cualquier ordenamiento democrático. A este momento de apertura se le denomina liberalización, en donde se redefinen y amplían los derechos de los ciudadanos frente al Estado y frente a terceros. Pero la liberalización puede ser una estrategia del régimen autoritario frente a escenarios de crisis, donde concediendo algunas libertades se pretende estabilizar el sistema.

La democracia en si no es un régimen de certidumbres, porque lleva consigo el elemento de competencia que aporta ambigüedad, pero la transición es un momento de mayor ambivalencia. Es importante tomar en cuenta que la liberalización no lleva como

¹⁰¹ Cesar Cansino, *La Transición...Op. Cit.*, 27.

¹⁰² Leonardo Morlino, *Democracias y ...Op. Cit.* p. 146.

¹⁰³ Cesar Cansino, *La Transición...Op. Cit.* p. 28.

consecuencia final necesariamente la instauración de un régimen democrático. La democratización determina como fin la instauración de la democracia, y puede considerarse concluida cuando resulta evidente su dirección. *Los estudios sobre democratización suelen definir los procesos de transición, así como los de consolidación en términos de incertidumbre. Una transición empieza cuando los actores que impulsan los procesos democráticos, logran romper la certeza relativa a la continuidad autoritaria (...) La consolidación democrática concluye cuando dichos actores logran establecer una certeza razonable acerca de la continuidad del nuevo régimen democrático. (...) En esta perspectiva, la incertidumbre acerca de las reglas fundamentales del juego político es el sello distintivo de ambos procesos.*¹⁰⁴

En la distinción que propone Cansino sobre la liberalización y la democratización, deben considerarse al menos tres indicadores¹⁰⁵: a) El grado de impredecibilidad que genera su instrumentación a nivel decisonal; la democratización es más impredecible puesto que involucra mayores actores y proyectos; b) Las modificaciones institucionales, mientras que en una democratización se realizan a nivel normativo y constitucional, en las liberalizaciones los cambios son parciales y pocas veces representan reformas en la estructura; c) La evidencia de acuerdos entre actores políticos relacionados con el régimen y los que pueden ser considerados antirégimen; d) El nivel del pluralismo político tolerado. Son muchas y variadas las categorías de análisis dentro de las teorías de las transiciones democráticas para caracterizar las mismas, desde su dinámica, hasta sus modalidades. Solamente enunciaremos algunas de ellas y profundizaremos en aquéllas que sean relevantes para nuestro tema. Los estudiosos del tema coinciden en lo difícil de llegar a conclusiones debido a las particularidades de cada caso.

Huntington¹⁰⁶ las divide entre causas y modalidades de la transición, dentro de las causas distingue: 1) Únicas, un modelo dominante que desemboca necesariamente en la democracia, la hegemonía de una nación que se considera ejemplo a seguir; 2) Desarrollo paralelo, un grupo de naciones con similar desarrollo van desarrollando el modelo como la Europa occidental; 3) Efecto bola de nieve, la caída del autoritarismo en una desemboca la caída en la periferia o área de influencia como en la ex Unión Soviética; 4) Solución que

¹⁰⁴ Andreas Shedler, *La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas*, México, COLMEX, Rev. Estudios Sociológicos, N°64 Ene-abril 2004, p.26.

¹⁰⁵ Cesar Cansino, *La Transición Mexicana...* Op. cit. p. 68.

¹⁰⁶ Samuel Huntington, *La tercera Ola...*, Op. Cit. pp.41-44.

prevalece o única salida es cuando el camino conduce a la disyuntiva de continuar o regresarse al autoritarismo. Las causas que advierte el autor no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes.

Las modalidades según Huntington¹⁰⁷ son: 1) Cíclicas cuando se pasa de régimen autoritario a uno democrático de manera alterna, es un especie de vaivén democrático-autoritario modelo que había prevalecido en Latinoamérica todavía de mediados a finales del siglo pasado; 2) Segundo intento cuando la democracia se instala después de haber pasado por un régimen autoritario y se refiere a las experiencias europeas del fascismo y nazismo; 3) Democratización interrumpida, donde hay un sistema democrático consolidado pero se interrumpe por causas de fuerza, generalmente golpes de estado como las democracias interrumpidas en India, Filipinas, Uruguay y Chile; 4) Transición directa, por una evolución gradual a través del tiempo y son las llamadas democracias de la primera ola en donde destaca Estados Unidos; 5) Descolonización, un país democrático impone instituciones democráticas en sus colonias y éstas prevalecen después de la independencia, Huntington hace énfasis en las ex colonias británicas.

Dahl estudia las secuencias históricas de las poliarquías, debemos recordar su renuencia a denominar al sistema como democracia sino más bien poliarquía, las cuales define como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos. Las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público. Sin entrar a la disyuntiva de si debe considerarse el concepto como sustituto del otro, lo importante es señalar que el autor les da ese nombre a las democracias occidentales. Los caminos que describe para llegar a las poliarquías son tres:¹⁰⁸

- I. La liberalización precede a la capacidad de representación:
 - A. Una hegemonía cerrada aumenta las oportunidades de debate público y, por tanto, la transformación en una oligarquía competitiva.
 - B. La oligarquía competitiva se transforma entonces en una poliarquía, al aumentar su capacidad de representación del régimen.

¹⁰⁷ *Ibid.* pp. 50-53.

¹⁰⁸ Robert Dahl, *La Poliarquía... Op. Cit.* pp. 41-42.

II. La capacidad de representación precede a la liberalización:

- A. La hegemonía cerrada se abre haciéndose representativa.
- B. La hegemonía representativa se transforma en una poliarquía al aumentar la capacidad de debate público.

III. La vía rápida: Una hegemonía cerrada se convierte abruptamente en una poliarquía al otorgarse de forma repentina el derecho al sufragio universal y al debate público.

La forma como se instaura¹⁰⁹ el régimen competitivo (poliárquico) pone en especial acento en los procesos de transición que se encuentran en algún punto intermedio hacia la poliarquía. Los límites entre trayectorias, iniciación y persistencia se confunden, pero el concepto instauración ayuda a centrar el factor de desarrollo. Las vías por las cuales se han iniciado las poliarquías son:

I. En el seno de una nación-estado independiente:

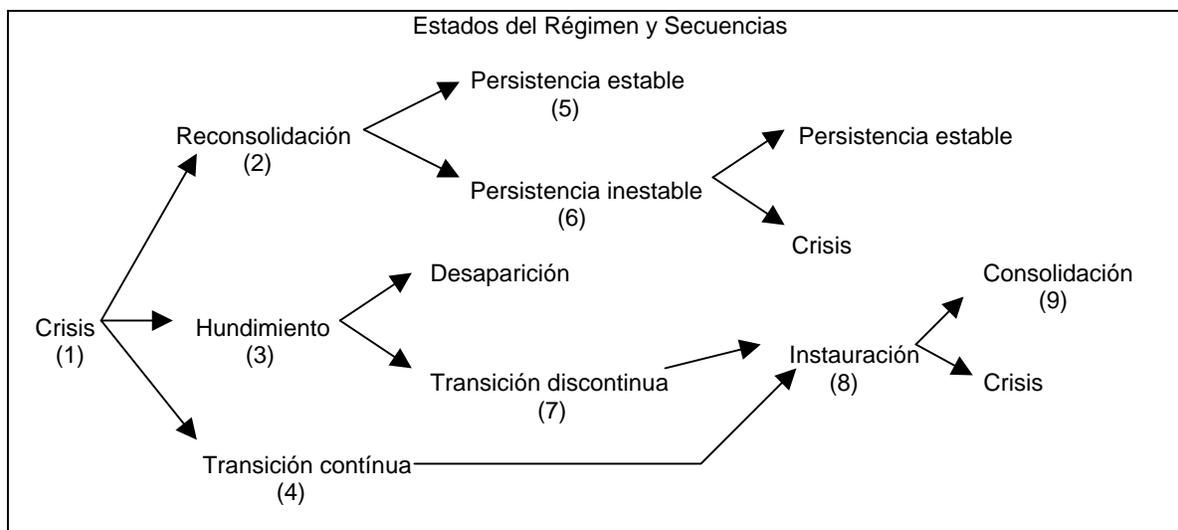
- A. El antiguo régimen se transforma mediante un proceso evolutivo: el nuevo régimen lo inician desde el poder líderes que acceden, más o menos pacíficamente, a las demandas a favor de los cambios y participan en la instauración de la poliarquía o casi poliarquía.
- B. El antiguo régimen se transforma mediante una revolución: nuevos líderes inician el nuevo régimen y derrocan el régimen existente, instaurando una poliarquía o casi poliarquía.
- C. El antiguo régimen se transforma por medio de la conquista militar; tras la derrota militar, las fuerzas de ocupación contribuyen a instalar una poliarquía o casi poliarquía.

II. En un país dependiente y hasta entonces dominado por otro Estado:

¹⁰⁹ ibid. 46-49.

- D. El antiguo régimen se transforma mediante procesos evolutivos; el nuevo régimen se nutre de la población autóctona cuyos líderes inician la poliarquía o casi poliarquía sin un movimiento nacional de independencia o una dura lucha contra la nación colonizadora.
- E. El antiguo régimen se transforma, como parte de la independencia nacional, en el curso de una “revolución” contra el poder colonial; el nuevo régimen lo inician los dirigentes del movimiento nacional de independencia que instauran la poliarquía o casi poliarquía durante la lucha por la independencia nacional o tras la victoria.

Según Morlino el análisis de la transición solamente es el primer paso necesario para comprender todo el problema del cambio de régimen. Caracteriza la transición con un conjunto de procesos que la preceden y siguen. Al referirse a la estática y dinámica esquematiza nueve estados diversos que son: 1) crisis; 2) reconsolidación; 3) hundimiento; 4) transición continua; 5) persistencia estable; 6) persistencia inestable; 7) transición discontinua; 8) instauración; y 9) consolidación.



Fuente: Leonardo Morlino *Cómo cambian los Regímenes Políticos*.

En su primer estudio sobre los cambios de régimen Morlino¹¹⁰ consideraba que las dimensiones deberán referirse por lo menos a siete aspectos: el modo, la profundidad, el

¹¹⁰ Leonardo Morlino, *Cómo cambian...Op. Cit.* pp. 116-117.

contenido, el tiempo, lugar de origen y situación histórica¹¹¹. En su más reciente investigación sobre democracias y democratizaciones en países de Europa del Este le da importancia a los siguientes: el grado de continuidad, la participación, el recurso de violencia y la duración¹¹². Las transiciones pueden llevarse a cabo en un clima de tensión o conflictividad; pueden ser rápidas o lentas. Dependiendo de ambos factores pueden ser continuas o discontinuas: las primeras son procesos cortos con un grado de mayor participación de actores involucrados con el antiguo régimen y pacíficos. En tanto que las segundas largas y tensas donde predomina la participación de actores emergentes¹¹³.

Se tienen las condiciones para la crisis autoritaria cuando la coalición dominante en la base del régimen se resquebraja y posteriormente se rompe. Cuando disminuye el pacto más o menos explícito y siempre sobre problemas sustantivos, es decir cuando las características de pluralismo limitado y débil movilización, son rebasadas por mayor movilización y participación, además de la imposibilidad de ejercer coerción. El punto crítico se da en la pérdida de legitimidad y el aumento de las voces que reclaman el cambio. La dinámica de transformación de un régimen democrático está contenida fundamentalmente en los procesos de: transición, instauración, consolidación y crisis.¹¹⁴

La instauración democrática requiere del establecimiento paulatino de todos los derechos civiles, políticos y sociales (estos sobre todo en las democracias occidentales). La libre expresión de todas las fuerzas políticas no permitidas por el régimen anterior. Las dos dimensiones de las que habla Dahl de participación y competencia.¹¹⁵ Los estudios de las “transiciones”, han señalado por lo menos tres rasgos que parecen estar presentes en un gran número de los casos. Uno es el pacto implícito¹¹⁶ o explícito entre las élites del viejo y el nuevo régimen. Pactos que supongan las reglas mínimas de juego. El segundo es la posibilidad de ruptura más o menos brusca, entre un régimen y otro. El tercer elemento, el cual nos referimos en el presente estudio es la creación de nuevas instituciones. Quedando más o menos el siguiente modelo: Pactos-rupturas-nuevas instituciones.

¹¹¹ *ibid.* p. 49.

¹¹² Leonardo Morlino, *Democracia y ...Op. Cit.* p.147.

¹¹³ Cesar Cansino, *La transición...Op. Cit.* pp.34-35.

¹¹⁴ Leonardo Morlino, *Democracias y..., Op.Cit.* p. 139.

¹¹⁵ *ibid* pp. 139-142

¹¹⁶ ver a Samuel Huntington, *La tercera Ola..., Op. Cit.*

3.2.3 LA TRANSICION MEXICANA.

La permanencia en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), inicia en 1929. A partir de esa fecha había ganado todas las elecciones a la presidencia. Controlaba todas las gobernaturas, presidencias municipales, legislaturas locales y Congreso de la Unión.

Cesar Cansino afirma que la estabilidad del sistema político mexicano se debió gracias a una particular configuración de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía y la sociedad: 1) El poder indiscutido del Presidente; 2) La centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo; 3) La integración de los sectores fundamentales del país en el “partido oficial”; 4) La combinación de control y concesiones a las clases populares; 5) Una ideología revolucionaria unificadora. El caso es que fue un autoritarismo más inclusivo que exclusivo, basado más en el consenso y en la negociación que en la represión abierta.¹¹⁷

El paso de las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios o totalitarios, a la democracia es un proceso largo y lento. Muchos desearían que se avanzara a mayor velocidad. Los efectos que producen esta sensación de lentitud pueden perjudicar al proceso. Los ciudadanos quieren palpar los beneficios de la democracia en su vida presente. El tiempo humano es más mediato y el tiempo social requiere de mucho más espacio.

Una posibilidad era que México se acercase a la democracia poniendo énfasis en el proceso electoral, en especial las elecciones, al congreso federal. Alonso Lujambio¹¹⁸ sugiere la vía electoral federal como la más viable para la transición mexicana. Las elecciones son teóricamente un instrumento creador de consensos, de legitimidad. Al mismo tiempo se les considera como un mecanismo de equilibrio contra la concentración del poder. No entraremos aquí en el debate sobre el excesivo presidencialismo y la falta de autonomía del legislativo en nuestro país.

¹¹⁷ Cesar Cansino, *La transición...Op. Cit.* p. 81.

¹¹⁸ Alonso Lujambio, *Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México*, en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Colmex, 1994. pp. 75-111

Cansino¹¹⁹ propone relacionar la crisis política y liberalización mexicana en cuatro momentos definitorios de la transición mexicana: a) de la persistencia estable a la persistencia inestable (1968-1977); b) de la persistencia inestable a la crisis autoritaria (1977-1988); c) de la crisis autoritaria a la reconsolidación del régimen (1988-1993); y d) de la reconsolidación fallida a la transición continua (1994-2000).

El 28 de julio de 1963¹²⁰ se introducen los diputados de partido, denominados plurinominales, en ese entonces se les consideraba como una válvula de escape que el gobierno utilizaba para demostrar sus avances democráticos. Sin embargo, éste seguía teniendo el control. El sistema político mexicano era cuestionado constantemente por no tener oposición real. Además, el mensaje que daba el propio sistema es que no podía existir otra vía para acceder al poder más que las armas. Para la oposición también le era conveniente entrar aunque fuera de esa forma al Congreso, pues como lo indicaba Antonio Gramsci, se podía utilizar como forma de propaganda. Es común observar en el Diario de Debates, las extraordinarias participaciones de los diputados de la oposición durante esos años que en muchas ocasiones ganaban el debate pero nunca ganaban las votaciones.

En la década de los 70 el sistema necesita otro ajuste, las manifestaciones estudiantiles, obreras, campesinas y el movimiento guerrillero, han vuelto a poner en entredicho la democracia en México. En 1973 se reduce la edad mínima de voto a dieciocho años, se anuncia una “apertura democrática”. Se le da reconocimiento al Partido Comunista y se le permite salir de la clandestinidad. En 1977 se da otro paso al modificar la ley electoral, aumentando el número de curules. De nueva cuenta el conflicto se intenta resolver otorgando concesiones, pero mantiene el control del congreso.

En 1986 ya no son los conflictos sociales sino que la crisis económica es la que detona otra modificación ampliando el margen de elección y reduciendo los requisitos para registrar partidos políticos, lo que propició un multipartidismo pero que no garantizó la democracia. Así se llega a las elecciones de 1988 cuyo resultado es que el Partido Revolucionario Institucional recibió su menor votación histórica hasta ese momento. La oposición obtiene un 48 por ciento de la Cámara de Diputados.¹²¹ En 1988 la oposición avanzó

¹¹⁹ Cesar Cansino, *La transición...* *Op.cit.* p.84

¹²⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado). México, Ed. Segob. 1991.

¹²¹ Silvia Gómez Tagle, *La Transición Inconclusa*, México, COLMEX, 2001, p. 71.

considerablemente, pero la percepción fue de una enorme estafa electoral que en opinión del Magistrado Supernumerario del Tribunal Electoral del Distrito Federal, Pedro Rivas Monroy es el inicio de la lenta agonía del partido de Estado: *...las principales fuerzas opositoras denunciaron interna y externamente el fraude cometido en agravio de los electores...*¹²² Un año más tarde el Partido Revolucionario Institucional, pierde su primera gobernatura (1989), sin embargo en las elecciones intermedias de 1991 recupera el Congreso, obteniendo el 64 por ciento de la votación¹²³. Estos triunfos de la oposición no significaron la democratización, pues muchas de esas victorias fueron producto de las negociaciones mejor conocidas como concertaciones: según el propio Fox, *el mamila de Porfirio Muñoz Ledo se inventó eso de las concertaciones. El caso era que a los diputados del PRI no les quedaba más remedio que nombrar jurídica y constitucionalmente como gobernador interino a Carlos Medina Plascencia...*¹²⁴

Para 1992 ya hay gobernadores electos del Partido Acción Nacional en Baja California y Chihuahua, un gobernador designado en Guanajuato, presidencias municipales de oposición y cientos de diputados locales y federales, no obstante continúa la impresión de que México es un país autoritario y sin democracia; la percepción de fraude electoral persiste. Mario Vargas Llosa definió el régimen mexicano del PRI como la dictadura perfecta.¹²⁵

Las elecciones presidenciales de 1994¹²⁶ se presentan ante un escenario de conflicto que pone en peligro la estabilidad del país: asesinan al candidato oficial y el PRI gana con el candidato sustituto. Se habló mucho del “voto del miedo”, que permite el retraso de la derrota del partido oficial. Tres años más tarde pierde el control del Congreso y es a partir de la LVII Legislatura (1997-2000) que ya no hay una mayoría en la Cámara de Diputados. Es en las elecciones del año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional, pierde la Presidencia de la República.

3.3 CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

La instauración y la consolidación no son fenómenos que deban sucederse necesariamente de manera consecutiva. El siguiente paso a la instauración puede desembocar también en un

¹²² Pedro Rivas Monroy, *Nueva Democracia de los Partidos*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM.

¹²³ Silvia Gómez Tagle, *La Transición...* Op Cit. p. 72.

¹²⁴ <http://www.lacritica.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=1038&Itemid=32>

¹²⁵ Elio Arturo Villa Señor Gómez, *El Derecho de Acceso a la Información Pública en México, un Diagnóstico de la Sociedad*, en el marco de la Semana Nacional de la Transparencia 2004.

¹²⁶ En esas elecciones compitieron por las tres principales fuerzas políticas: Luis Donaldo Colosio por el PRI; por el PAN, Diego Fernández de Cevallos y por el PRD Cuauhtémoc Cárdenas.

cambio de dirección que lleve a una nueva crisis. La consolidación es un posible resultado de un proceso de liberalización, pero cabe la posibilidad de que el nuevo régimen sea incapaz de consolidarse.

*Un régimen democrático se considera como suficientemente consolidado (nunca completamente) si y sólo si todos los grupos políticos significantes consideran como legítimas las instituciones y respetan las reglas del juego democrático.*¹²⁷

Hay que ser cuidadosos con calcular desenlaces, pues la consolidación inicia cuando se crean o se reactivan instituciones y normas del sistema. Por ejemplo la creación de una nueva Constitución o como el caso mexicano que empiecen a funcionar los poderes constituidos (el caso del Congreso), se estructure un nuevo sistema de partidos. La consolidación es un proceso de definición-fijación en sus características esenciales y de adaptación de las distintas estructuras y normas particulares del régimen democrático promulgadas en el transcurso del tiempo.

Desde la perspectiva de la relación del régimen con la sociedad civil comporta la progresiva ampliación de la aceptación de estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos. En palabras de Morlino *una conciencia siempre mayor de la aceptación y el apoyo hacia el compromiso institucional representa un reforzamiento para impedir crisis futuras*¹²⁸. La estabilidad en las relaciones se debe desarrollar fundamentalmente en dos direcciones, de las instituciones a la sociedad y viceversa. Es por ello que las instituciones que se crean en ese proceso pretenden generar esa relación y, en el caso de México podremos mencionar que es uno de los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Además la consolidación requiere de la eficacia, es decir de la capacidad de las instituciones políticas para resolver problemas concretos¹²⁹. Mauricio Merino¹³⁰ considera que un Estado es más fuerte y sus instituciones más eficaces en la medida en que los ciudadanos tienen mayores márgenes de certeza sobre las consecuencias de sus propias acciones. Al contrario, un Estado es más débil y sus instituciones menos eficaces en la medida en que los ciudadanos no pueden

¹²⁷ Hans-Jürgen Puhle, *Problemas de Consolidación democrática y democracias defectuosas*, Madrid, Dto. Ciencias Políticas y R.R.I.I, 2005, pp.3-4.

¹²⁸ Leonardo Morlino, *Democracias y...*, *Op.Cit.* p. 174.

¹²⁹ Mauricio Merino, *La Transición Votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 179.

¹³⁰ *Ibid.* p. 180.

prever con certidumbre cuáles serán las consecuencias de sus propias acciones, o si perciben que es posible manipular esas consecuencias. Esta idea se relaciona con la corrupción.

Dos dimensiones se consideran importantes en este proceso de consolidación: la legitimación y el anclaje. La legitimación es el proceso por el cual se desarrolla la legitimidad, es decir cuando entre los ciudadanos se impone la convicción de que las instituciones políticas democráticas, pese a todos sus defectos y fracasos son lo mejor que cualquier otro arreglo institucional; la idea dominante es que no hay otro sistema viable. Un elemento de ésta es el surgimiento del *respeto a la legalidad*¹³¹, como capacidad de las élites de gobierno y sus aparatos para ubicarse como tratantes del respeto a las leyes, a las decisiones tomadas, aunque en forma aproximativa y limitada.

Los anclajes tienen que ver con la dirección que asume la consolidación de arriba abajo; implica la posibilidad de un cambio limitado, flexibilidad institucional, y adaptación. En palabras de Morlino *el barco puede moverse sobre la superficie del agua, pero sin sobrepasar ciertos límites.*¹³² Propone cuatro anclas empíricamente relevantes:

1. La organización partidista: la competición obliga a los partidos a desarrollar organizaciones más eficientes y funcionales.
2. El clientelismo político: a través del cual las dependencias y autoridades pueden distribuir beneficios específicos de distinto género a los de los partidos.
3. El neocorporativismo: La creación de acuerdos estables entre asociaciones empresariales y sindicatos fuertes.
4. El *gatekeeper* de los partidos: Considerado como el control de acceso de grupos de interés y élites en las sedes decisionales y el establecimiento de las prioridades de los intereses.

Estos anclajes representan también el reto fundamental de las democracias en proceso de consolidación, pues se puede desvirtuar el papel que deben jugar cada uno de los actores si no se toma en cuenta también los intereses de la demás población.

¹³¹ Leonardo Morlino, *Democracias y...*, *op cit.* p. 181

¹³² *ibid.* p.183

3.4 TRANSPARENCIA, MECANISMO FUNDAMENTAL PARA LA TRANSICIÓN.

La historia de Latinoamérica se encuentra penetrada por la "cultura de la opacidad". Es el principal problema que enfrenta el derecho de acceso a la información pública. Continuamente las instituciones del Estado niegan la difusión o entrega de información pública.

El más ilustrativo ejemplo de esto es que en la mayoría de las oficinas gubernamentales mexicanas, los archivos se manejan en los sótanos; en lo oscuro, donde no llega la luz. Estos documentos conviven con las sombras, la falta de oxígeno, el polvo y las ratas. Por eso la importancia fundamental de la responsabilidad y la transparencia en el proceso de desarrollo institucional en México.

Los países que han aplicado políticas de acceso a la información han ido evolucionando sus instituciones; hay más información de sus actividades y lo que se pone a disposición del usuario; las tecnologías permiten hacer más accesibles los métodos de difusión. La actitud de los gobiernos ante esta necesidad también ha cambiado, empezando a crear una cultura de transparencia. Es en los países desarrollados que el acceso a la información se orienta más hacia el ambientalismo, mientras que en los países subdesarrollados se dirige a la gestión de gobierno para frenar los índices de corrupción.

Si partimos del principio de que el acceso a la información pública es un derecho fundamental por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad estatal, se podrá entender este proceso. Pero es importante no confundir: Ni el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública gubernamental se menoscaban; y por supuesto que no son excluyentes.

Es necesario fiscalizar los recursos que maneja el Estado, para permitir un análisis sobre su disposición y destino. Orientar el gasto hacia asuntos de mayor interés general. Dirigir el presupuesto a temas prioritarios como salud, educación, vivienda, alimentación etc. Estos mecanismos generan la posibilidad de que los ciudadanos, puedan orientar su opinión sobre sus gobiernos y puedan tomar las decisiones pertinentes al momento de elegir a sus futuros representantes.

Otro problema que enfrenta el acceso a la información pública gubernamental reside esencialmente en el sistema judicial. Es decir que el poder judicial debe ser el garante de este derecho. Así como las decisiones judiciales han ido delimitando las reglas del proceso electoral. La jurisprudencia debe propiciar que la aplicación de la ley en materia de acceso, tenga larga vida.

No es aventurado afirmar que la transparencia y publicidad de la información pública constituye un elemento distintivo de una tendencia democrática. Es decir que, la democracia no termina con las elecciones; ahí es donde comienza. La democracia se debe perfeccionar a sí misma de una manera constante. La transparencia en la gestión de gobierno es el siguiente punto en la agenda de transición. No se puede postergar. Esto también forma parte de la reforma estructural; de la reforma del Estado.

La Carta Democrática Interamericana¹³³ de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, firmada el 11 de septiembre del 2001, establece como indicio fundamental que los pueblos de América tienen derecho a la democracia. México como uno de los gobiernos de América que han suscrito esta Carta está en la obligación de promover y defender la democracia, la cual es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de América.

El artículo 4º de la Carta establece:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

No basta con que un Gobierno sea elegido a través del sufragio universal y secreto; es necesario que dicho Gobierno, en ejercicio del poder, sea transparente en sus actividades gubernamentales, refleje probidad y responsabilidad en su gestión pública. Se debe reflejar un respeto por la libertad de expresión y de prensa. Es insuficiente la constitucionalidad

¹³³ http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

democrática; es preciso, además, que se aplique con transparencia e integridad. El requisito es: el acceso de sus ciudadanos a la información sobre las gestiones del Gobierno, a los fines de garantizar el cumplimiento de esta disposición.

En los sistemas políticos democráticos los funcionarios son controlados por los ciudadanos por medio del voto, a través de la información que proveen los medios de comunicación y de distintas instituciones que funcionan en organismos independientes entre si que se vigilan unos a otros.¹³⁴ El reto está en trabajar para el fortalecimiento del proceso democrático. La Ley de Transparencia es un mecanismo que puede ayudar a la estabilidad y la eficiencia de las instituciones.

¹³⁴ Juan Lozano y Valeria Merino, *La Hora de ...*, *op.cit.* p. 177.

CAPÍTULO CUARTO

4. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION.

4.1 ANTECEDENTES.

Los antecedentes del *derecho de acceso a la información* los podemos encontrar en la legislación sueca que data de 1766¹³⁵ (hace 241 años). En la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de Francia en 1791, se hace una referencia al derecho de los ciudadanos a: *constatar, por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de hacer el seguimiento de su empleo, determinar la cuota, la base imponible, la cobertura y la duración...La sociedad tiene el derecho de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración.*

El derecho de acceso a la información de archivos y registros públicos, tal como se le conoce hoy en día consta sólo en normas constitucionales recientes, es decir que salvo los dos casos mencionados no se encuentra en leyes fundamentales anteriores disposiciones sobre esta materia.

El *acceso a la información*, la *participación del ciudadano en el proceso decisorio* y el *acceso a la justicia*, constituyen los tres pilares de lo que se ha convenido hoy por llamar: la *democracia participativa*.¹³⁶ Además, a nivel internacional son también las preocupaciones ambientales las que han favorecido la noción y exigencia de este nuevo derecho. Es decir que en el plano teórico de los derechos y libertades fundamentales es importante situar la entrada del acceso a la información.

La importancia de la concreción del derecho al plano normativo, dependerá de la caracterización que se haga de tal derecho. Estamos hablando de la consagración jurídica del acceso a la información. Ya se han demostrado las dificultades al respecto en el derecho de la Europa comunitaria (Europa de los quince) y la jurisprudencia de la Corte Europea de los Derechos del Hombre, a propósito de la Convención de Roma de 1950.¹³⁷ Es conveniente precisar cuál es el valor jurídico del derecho a la información desde el punto de

¹³⁵ La libertad de información está presente en la legislación sueca desde 1766 www.cfoi.org.uk/sweden1.html. El gobierno sueco continúa pugnando por esta cuestión, más recientemente a través de su iniciativa Suecia Abierta, con el propósito de mejorar la aplicación de la ley y elevar la toma de conciencia pública. www.oppnasverige.gov.se/

¹³⁶ David Held, *Modelos de...* Op.Cit, pp.307- 318.

¹³⁷ Basta recordar el caso de Suecia que fue acusada por la comisión Europea de violar el Derecho Comunitario por difundir documentos de la Comisión bajo la legislación sueca de 1766.

vista de la jerarquía de las normas; es decir si están implementadas por el derecho instrumental o por normas constitucionales. Si se hace un breve análisis de los últimos 20 años podemos encontrar que los países denominados de la “Tercera ola democratizadora”, son los que han implementado a nivel constitucional dichas disposiciones: Grecia, en 1975; Portugal, en 1976; España, en 1978. En América Latina se encuentran Brasil, en 1988; Colombia, en 1991; Perú, en 1993.

Constitución española¹³⁸

Art. 105º. La ley regulará:...

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Constitución de Grecia¹³⁹

Artículo 10º

1. Toda persona, por su propia cuenta o en conjunto con otras, tendrá el derecho observando la legislación vigente, de presentar peticiones escritas a las autoridades públicas, que estarán obligadas a tomar medidas inmediatas conforme las disposiciones vigentes y a dar una respuesta escrita y razonada al peticionario conforme a la ley.

...

3. La solicitud de información obliga a las autoridades competentes a contestarla, con tal que la ley así lo establezca.

Constitución portuguesa¹⁴⁰

Artículo 268º

2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

Disposiciones constitucionales de los países de la *tercera ola*, elaboración propia

Las disposiciones constitucionales sobre el acceso a la información empezaron a incorporarse en las leyes durante los últimos 40 años. El énfasis sobre los derechos humanos se acentuó en la década de los noventa. No obstante, en gran parte de literatura jurídica sobre derechos humanos en los recientes diez años, no se encuentra la cuestión del acceso a la información. Ninguna reforma constitucional de los años ochenta incluyó el derecho de acceso a la información con el contenido que adquiere hoy este derecho. La Constitución de España de 1978, garantiza el derecho de *comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*. Es, si se observa con cuidado un

¹³⁸ www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_4.htm

¹³⁹ www.ministryofjustice.gr/eu2003/constitution.pdf

¹⁴⁰ www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html

“derecho a la información”. Lo mismo que sucede con el anterior contenido del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece *el derecho a la información será garantizado por el Estado*. No hace referencia al acceso a la información por lo que se considera más una definición orientada a la protección de los derechos del periodista y las empresas de comunicación colectiva.

La mayoría de los países señalados con anterioridad, que han incorporado a su texto constitucional disposiciones expresas han establecido leyes de transparencia que reglamenten el procedimiento de acceso a la información. En los países de la denominada tercera ola democratizadora lo han hecho ya en una etapa de franca consolidación España en 1992 con su Ley sobre la Administración Pública y procedimientos Administrativos, Portugal en 1993 con la Ley de Acceso a la Información y Grecia en el 2000 con el Derecho al Acceso a Documentos Administrativos¹⁴¹.

4.1.1 ANTECEDENTES EN MÉXICO.

En 1996, durante la Presidencia de Ernesto Zedillo, se estableció un Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) donde se manifestó la intención de modificar las estructuras de la administración pública. Por primera vez aparecen conceptos como¹⁴²: “Rendición de cuentas”, “responsabilidad”, “derechos de los ciudadanos”, “derecho a la información” y “evaluación”. La intención de que los ciudadanos cambiaran su percepción acerca de la administración pública, considerada como corrupta, indiferente e ineficaz. No obstante el programa no establecía las formas de realizar los objetivos que proponía.

Desde 1994 organizaciones no gubernamentales, como Alianza Cívica (AC), colocó en el debate el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel nacional. Su creación surgió como producto del reclamo general de la sociedad por lograr procesos electorales confiables, regidos por principios de equidad e imparcialidad.

141 Lucy Tacher, *Guía de Leyes de Acceso a la Información y datos personales en el mundo*, en Hugo Concha Cantú et al., *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-IFAI, 2005 pp.327-338.

142 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Ed, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1995, p. 3.

Esta organización convocó a un proceso de movilización ciudadana llamado “Adopte un funcionario”, el cual pretendía vigilar el desempeño de los funcionarios de gobierno en dos vertientes:

- a) La recuperación de información sobre la forma como se manejaban los presupuestos públicos y,
- b) La utilización de medios jurídicos para obligar a los funcionarios a que entregaran información sobre la forma como se gastaban los recursos, o los ingresos que obtenían.

En opinión de Alianza Cívica las propuestas en tiempo de Zedillo solamente fueron un conjunto de buenos propósitos, empujadas principalmente por la opinión de grupos interesados en el tema.

A lo largo de la liberalización del régimen político cambió la relación gobierno-ciudadanos, donde los estándares de responsabilidad pública del gobierno además de la participación ciudadana, fueron presionando al gobierno a responder en forma rápida a las exigencias de democratización, descentralización y justicia.

Durante el primer semestre del gobierno de Vicente Fox Quezada, candidato ganador a la Presidencia de la República, por parte del Partido Acción Nacional (PAN), se da a conocer La Declaración de Oaxaca, el 24 de mayo del 2001. Como resultado del Seminario de Derecho a la Información realizado en esa ciudad y suscrito por universidades, organismos no gubernamentales y más de setenta medios de comunicación miembros de la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos. En este encuentro se planteó la necesidad de crear una Ley de Acceso a la Información, para lo cual se designó a una comisión técnica que elaboró el proyecto y fue aprobado el 30 de septiembre y turnado a la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el documento origen de esta declaración, la Ley de Acceso a la Información constituye un instrumento esencial para consolidar la democracia, la experiencia comparada con otros países demuestra que garantizar el acceso a la

información pública ha sido un factor decisivo para el avance político, para mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de la vida de las personas.¹⁴³

El proyecto Oaxaca, como se le denominaría coloquialmente, se sustenta en diez principios:

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

El 11 de julio del 2001 el diputado perredista Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, presentó en la sesión de la Comisión Permanente una iniciativa de *Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión*,¹⁴⁴ la cual fue turnada a comisiones para su trámite. La propuesta conocida como Ley Barbosa destaca siete principios:

1. Máxima revelación;
2. Obligación de publicación;
3. Ámbito limitado de las excepciones;
4. Gratuidad y mínima formalidad;
5. Facilidad de acceso;
6. Procedencia de la revelación de la información;
7. Protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas de la actividad pública.

El Ejecutivo Federal presentó el 30 de noviembre del mismo año, otra iniciativa denominada *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, misma que se sumaba en comisiones a la propuesta en julio y considerada como una de las promesas de campaña de Fox.¹⁴⁵ En la exposición de motivos se consideró la propuesta como parte del proceso de Reforma del Estado, estima que la rendición de cuentas es un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un

¹⁴³ <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.php>

¹⁴⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 792, lunes 16 de julio de 2001.

¹⁴⁵ Manuel Fuentes, Medios de Comunicación, Antes cautivos, hoy críticos con el poder. Nueva Revista. http://www.nuevarevista.net/2002/mayo/nr_articulo81_6.html

instrumento de supervisión ciudadana; es además un mecanismo de combate a la corrupción y generará certidumbre en los inversionistas, destacando los principios de:¹⁴⁶

1. Publicidad;
2. Legalidad con la intención de asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información;
3. Transparentar la gestión pública;
4. Garantizar la protección de datos personales en poder de la autoridad;
5. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Al mes siguiente, el 6 de diciembre, diputados del Revolucionario Institucional, Revolución Democrática y del Trabajo presentan la iniciativa de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*.¹⁴⁷ Dichas iniciativas junto con el trabajo de años de consultas sobre el tema dieron origen a la actual legislación y sus reglamentos.

Otro aspecto importante es la agenda presentada a finales del 2002 por parte del Banco Mundial, en donde aconsejaba que para el desarrollo económico y social, solamente se podía lograr mediante un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente.

El 11 de junio de 2002 entra en vigor la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, dando origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y a las Unidades de Enlace de la administración federal, los reglamentos de los órganos desconcentrados y los poderes Legislativo y Judicial.

4.2 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Como ya se ha mencionado, se enunció por primera vez este derecho, inscrito tanto en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, francesa y la Real Ordenanza sueca. El derecho de acceso a la información es un tema de interés dentro del debate constitucional, sobre todo en la actual circunstancia política mexicana. En el ámbito teórico de los derechos y libertades fundamentales, resulta importante separar la discusión desde el principio; no confundir los principios con los conceptos ni los ámbitos subjetivos y objetivos de los mismos, así que *derechos humanos, derechos del hombre, derechos de la persona humana, derechos individuales, derechos naturales del hombre o derechos*

¹⁴⁶ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 892, martes 4 de diciembre de 2001.

¹⁴⁷ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 895, viernes 7 de diciembre de 2001.

*fundamentales del hombre, son sinónimos.*¹⁴⁸ La materialización de un derecho en el plano normativo depende de la caracterización que se haga del mismo. ¿Cuál es el valor jurídico del derecho a la información desde el punto de vista de la jerarquía de las normas? Es decir si es un precepto constitucional o una norma instrumental.

El derecho de acceso a la información, se encuentra vinculado de manera estrecha al concepto de transparencia de las decisiones públicas. De la transparencia se han ocupado la ciencia jurídica y la ciencia política, en tanto que el acceso a la información el énfasis es jurídico, debido a la teoría de los derechos del hombre y las libertades públicas. El reconocimiento de un derecho tiene con frecuencia un carácter subjetivo, esto es, la prerrogativa que se le reconoce a un individuo de exigir a otra persona (pública o privada) la ejecución o no de una conducta.

El sentido objetivo es que ese derecho es garantizado por la autoridad pública. De esa forma las libertades públicas son derechos humanos reconocidos por el derecho positivo. El papel del legislador debe ser elaborar los textos de derecho positivo que garanticen el ejercicio de derechos y libertades. La teoría distingue los derechos de carácter positivo llamados *derechos deber* y los de *derechos libertades*. Los primeros requieren la acción del Estado, mientras que los segundos su conducta es de abstención. El acceso a la información, se asimila como derecho deber, pues implica que los poderes públicos asuman un número determinado de medidas para garantizar su ejercicio.

Es importante dónde se ubique este derecho, para determinar la importancia que el propio Estado le asigne al mismo, así como el contenido y enfoque para determinar en qué parte de la agenda política de un régimen se encuentra el tema, pues resulta indispensable para el proceso democrático.

Los estudios sobre la doctrina del acceso a la información se remiten a la *Freedom of Information Act*¹⁴⁹ de los Estados Unidos de 1996, pues los textos anteriores tienden a consagrar principios, que incluso preceden a la aparición del Estado contemporáneo y formaban parte de los derechos humanos llamados de la primera generación. Los derechos

¹⁴⁸ Vanesa Díaz , *Del derecho a la información al derecho de acceso a la información*, en Ernesto Villanueva e Issa Luna Pla, *Derecho de Acceso a la Información Pública, México, Ed. UNAM. 2004*, p.63.

¹⁴⁹ <http://www.foia.state.gov/>

de la segunda y tercera generación destacan adiciones a los originales y proyectan interpretaciones ampliadas de los fundamentales en formas actualizadas que al no precisarse en la redacción original se ven disminuidos en su protección y garantía. La discusión central es que, con independencia de la denominación que haga la Constitución o la ubicación en otro tipo de norma: ley o reglamento, debe existir un procedimiento para poder activar.

Ahora bien, otro de los aspectos que hay que tomar en cuenta después de analizar en qué parte de la jerarquía normativa o si la norma es enunciativa o instrumental, es la definición del concepto.

El derecho a la información en un sentido amplio está relacionado fundamentalmente a la libertad de opinión y de expresión, que incluye no ser molestado a causa de opiniones, investigar y recibir información y opiniones, y el difundirlas sin limitaciones y fronteras, por cualquier medio de expresión. No es un derecho exclusivo para los periodistas o comunicadores, sino para toda la comunidad o sociedad. Si la soberanía reside en el pueblo, éste debe ser libre para criticar, eso es, libertad de expresión; recibir información concerniente a las funciones que desempeñan en los órganos constitutivos del Estado o dicho de otra forma, derecho a la información.¹⁵⁰

Sin abundar en el debate de quienes consideran que no tienen las mismas características el derecho a la información o el derecho de acceso a la información, referiremos el carácter enunciativo que maneja la definición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 6º:

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

La definición más completa la podemos encontrar en el denominado Pacto de San José de 1966, conocido como *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* que entrara en vigor el 23 de marzo de 1976.¹⁵¹ El artículo 19º del Pacto, establece que:

¹⁵⁰ Vanesa, Díaz, *Del derecho a la información... Op.cit.* p.65.

¹⁵¹ Pacto Internacional de Derechos Humanos y Civiles. Of. Del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. www.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier procedimiento de su elección.

Este concepto no se agota en su definición jurídica y habrá que hacer algunas precisiones que abarcan otras áreas de estudio, como la Ciencia Política y la Ciencia de la Comunicación. Con esta visión activistas de la Campaña CRIS *Communication Rights in the Information Society* (Derechos a la Comunicación en la Sociedad de la Información)¹⁵² de distintas regiones y países impulsaron los trabajos para comparar de forma provechosa las distintas experiencias y significados de los *derechos a la comunicación*, en noviembre de 2001, estableció una visión de la sociedad de la información fundada en el derecho a la comunicación, como medio para afianzar otros derechos humanos y fortalecer la vida social. La Campaña impulsó la propuesta para incorporar en la temática de la Sociedad de la Información, los derechos humanos, el acceso a la información, la equidad de género, la gobernabilidad y fiscalización, entre otros tópicos.

Una primera fase del derecho a la comunicación, es la consolidación del derecho a la información.¹⁵³ Para promover la “maduración social” y desarrollar las virtualidades de la sociabilidad, no sólo por pensamientos, ideas y opiniones, sino también por las informaciones. Por eso son indisolubles el derecho a la comunicación y el derecho a la información.

La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información realizada en Ginebra Suiza en el 2003 cuyo propósito ha sido desarrollar una visión y entendimiento común de la Sociedad de la Información. En esta dirección la Cumbre ha formulado una propuesta sobre este derecho, que engloba el ejercicio pleno e integral de los siguientes derechos:¹⁵⁴

1. Derecho a la libertad de opinión: potestad para formular y emitir juicios propios sobre cualquier asunto público o privado.
2. Derecho a la libertad de expresión: la utilización de cualquier medio o canal, forma, o estilo para exteriorizar ideas, sin que se ejerzan formas de control o censura.

¹⁵² <http://www.crisinfo.org/>

¹⁵³ Carlos Camacho, *El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de la sociedad comunicativa*, Salvador, Revista Probidad N°24 Septiembre.2003.

¹⁵⁴ Pascuali y Romel en Carlos Camacho, *Op. Cit.* p. 6.

3. Derecho a la libertad de difusión: actividades de comunicación en igualdad de condiciones jurídicas, además de la posibilidad de constitución de empresas o entidades dedicadas a la comunicación.
4. Derecho a la Información: la potestad para acceder, producir, circular y recibir todo tipo de información, salvo que afecte el derecho a la intimidad de las personas o que esté protegida por una cláusula de reserva estipulada en el ordenamiento jurídico.
5. Derecho al acceso y uso de los medios y tecnologías de la información y comunicación: la potestad para acceder y usar libremente los medios y las tecnologías de la información y la comunicación en la producción, circulación y recepción de contenidos.

La comunicación para el cambio permite reflexionar desde un eje fundamental: el derecho a la información, que no se reduce a permitir a las personas saber lo que deberían pensar o hacer, sino que otorga “sentido a sus vidas y forma a sus aspiraciones”. Las personas adecuadamente informadas tienen los suficientes argumentos para opinar sustentadamente, participar en las acciones de carácter público que afectan directamente su calidad de vida, controlar socialmente a las autoridades que las representan.

La información que circula en la esfera pública proviene primordialmente de los medios. Podemos decir que la ciudadanía se construye a partir del consumo de la oferta mediática, fenómeno definido como *ciudadanía comunicativa*¹⁵⁵. La información como derecho fundamental forma parte del modelo teórico de la ciudadanía comunicativa. Las personas asumen, por medio del consumo cultural de una oferta informativa noticiosa, una competencia política que coadyuva en la generación de esferas públicas. Los ciudadanos se interesan sobre un hecho de interés público, forman juicio al respecto y lo expresan, además de que toman decisiones, fiscalizan, demandan y ejecutan todas aquellas acciones que los lleven a defender intereses comunes en un contexto deliberativo (participación ciudadana).

Para la consolidación de la democracia en México es necesario que los distintos grupos sociales se asuman como ciudadanos, con capacidad de convertirse en sujetos aptos para ejercer derechos y deberes, buscando la participación activa en los espacios donde se toman

¹⁵⁵ María Elena Hermosillo en Carlos Camacho, *El derecho a la información como práctica... Op. Cit.* p.10.

decisiones que afectan de manera directa su vida cotidiana. Es un imperativo de las democracias incipientes la edificación de una sociedad justa, democrática y participativa.

A partir de lo que Soria llama “la revolución jurídica”¹⁵⁶ del siglo pasado con la Declaración Universal de Derechos Humanos, él deduce la idea del derecho a la información una serie de particularidades a partir de la doctrina iusinformativa:

1. La información es un acto de justicia.
2. La información es una función pública.
3. La información no es tanto un poder como un derecho y un deber.
4. La finalidad de la información es formar al hombre en su dimensión social para hacer la comunidad.
5. La información no es patrimonio exclusivo y excluyente de los periodistas ni de las empresas informativas.

El derecho de acceso a la información como parte del derecho a la información y éste a su vez de la comunicación podrá ayudar a la construcción de una nueva cultura política ciudadana, que sea capaz de formar una ciudadanía plena que estimule la conciencia sobre los derechos y deberes que tienen los seres humanos. Y al hablar de nuevos ciudadanos se refiere a que sean activos y políticamente responsables. La transparencia llegó a México como un tema central del cambio político como señala Ernesto Villanueva: *es de llamar la atención que una de las vertientes del derecho a la información como lo es el derecho de acceso a la información pública, se haya posicionado en el ánimo de distintos sectores de la opinión pública.*¹⁵⁷

4.3 LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Como resultado de una amplia discusión dentro y fuera de la Cámara de Diputados, y como producto del dictamen de tres iniciativas, el 24 de abril de 2002 se llevó al pleno del salón de sesiones de San Lázaro el dictamen en sentido positivo que proponía la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, el cual presentaba el decreto para expedir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información. La presidencia de la mesa directiva, a cargo de la diputada Beatriz Paredes Rangel, dando cumplimiento al Reglamento Interno del Congreso concedió el uso de la palabra a tres diputados para fundamentar el dictamen. El

¹⁵⁶Carlos Soria en Carlos Camacho, *El derecho a la información como práctica ...Op. Cit.* p.8.

¹⁵⁷ Ernesto Villanueva, *El derecho a la información política estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*, en Hugo Concha Cantú ed alt, *Transparentar al Estado:...Op.cit.* p.79.

primero en abordar la tribuna fue el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta (PRD), quien fuera el autor de una de las iniciativas. El diputado Barbosa señaló que la ley era después de las leyes electorales aceptables, una *segunda etapa de consolidación, exige de normas eficaces para supervisar y ejercer un efectivo control de la actividad del Estado. Abrir la actividad del Estado constituye el antídoto más eficaz contra esos desvíos de poder al establecer democráticamente el control ciudadano a la gestión pública*¹⁵⁸. Al reiterar su beneplácito al dictamen estableció solamente una objeción: la negativa de ser considerada esta ley como reglamentaria del artículo 6º constitucional en lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública.

El siguiente orador que subió a la tribuna fue el diputado Víctor Manuel Gandarilla Carrasco (PRI), quien además de abundar en la importancia política de la ley precisó la importancia de *la positiva ficta*¹⁵⁹ *en aras de proteger y dar certeza jurídica al particular, ya que el Instituto estará facultado para ordenar a la autoridad responsable el acceso a la información, dentro de un período de diez días útiles.*¹⁶⁰

El aspecto más técnico de la ley y los procesos de elaboración del dictamen, los abordó el presidente de la Comisión de gobernación que fue el diputado Armando Salinas Torre (PAN), quien enfatizó la importancia a las implicaciones políticas de la misma: *es muy probablemente, el legado jurídico de mayor trascendencia para la vida democrática del pueblo de México. Pocas señales pueden ser tan claras de la consolidación de nuestra democracia y avance continuo y definitivo hacia la superación del ejercicio arbitrario del poder. Además en la base de la ley está nada menos que la modificación de las coordenadas de la relación entre gobierno y gobernado.*¹⁶¹

Finalmente al ser sometida a votación, se aprobó con 409 votos en pro, ninguno en contra y una abstención. En la Cámara de Senadores fue discutido el mismo día de clausura del periodo ordinario de sesiones el 30 de abril de 2002 con 86 votos a favor. Al no recibir modificación alguna de la colegisladora, se remitió inmediatamente al Ejecutivo para sus efectos constitucionales y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año.

¹⁵⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, 24 de abril del 2002, pp.2422-23.

¹⁵⁹ La positiva ficta o afirmativa ficta es que ante el silencio de la autoridad se entiende por concedida la petición.

¹⁶⁰ *Ibid.* pp. 2423-24.

¹⁶¹ *Ibid.* pp. 2425-27.

Esta celeridad legislativa establecía la importancia para amplios sectores políticos y sociales, que empezaba a tener el tema en sus agendas políticas. Los intentos por legislar en la materia se habían vinculado siempre a las Leyes Reglamentarias del Derecho a la Información, y por ello su importancia había sido relativamente oscurecida por el debate a dichas iniciativas. Hubo que esperar entonces al cambio de régimen para que estas ideas encontraran un terreno fecundo.¹⁶²

Los grupos de trabajo coincidieron que la ley comprendería solamente a la administración pública federal y la Procuraduría General de la República, y que el resto de los poderes deberían tomar sus propias decisiones de cómo regular la materia. Además de que por la misma razón y al no ser considerada como una derivación directa de un artículo constitucional, los Estados integrantes de la federación tendrían que elaborar sus propias normas al respecto.

Los puntos en los que coincidieron los grupos de trabajo tanto en el poder ejecutivo como en la Cámara de diputados fueron que, para el diseño y ejecución de una política de transparencia y publicidad de la información pública se deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

- a) Debe existir una interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder.
- b) Debe existir una interpretación amplia sobre las entidades públicas obligadas a entregar y difundir información.
- c) Deben establecerse diferentes formas para acceder a la información
- d) El acceso a la información debe ser lo menos oneroso posible.
- e) La información que las entidades públicas entregan y difunden debe ser cierta, completa y clara; así como estar debidamente actualizada.
- f) Determinada información pública debe ser difundida en forma permanente.
- g) La entrega y difusión de información debe realizarse en forma oportuna.
- h) Las entidades públicas deben contar con funcionarios responsables de entregar y difundir información.
- i) Deben establecerse sanciones para los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de entregar y difundir información.
- j) Debe existir una capacitación permanente de los funcionarios sobre estos temas.
- k) Debe existir una política de conservación de la información pública.

¹⁶² Sergio López Ayllón, *La creación de la Ley de Acceso a la información en México: Una perspectiva desde el ejecutivo federal*, en *Transparentar al Estado: ... Op. Cit.* p. 5.

Otro de los puntos que produjo un largo debate durante la consulta lo fue el diseño del órgano de control de la ley. La desconfianza hacia las instituciones se temía que perdiera fuerza de aplicación si no se le dotaba de autonomía a quienes estuvieran encargados de su aplicación.

La Comisión de Gobernación fundamenta el dictamen bajo las siguientes consideraciones que se pueden dividir en jurídicas y políticas:

I. Las consideraciones jurídicas que se desprenden del dictamen de la comisión:

- La fracción XXX del artículo 73º constitucional otorga la facultad al Congreso para expedir las leyes necesarias para cumplir con las atribuciones que la Constitución asigna a los poderes del Estado. Dentro de estas atribuciones, se encuentra la señalada en la parte final del artículo sexto de la propia Carta Magna, que establece la obligación del estado de garantizar el derecho a la información. Esta garantía implica, entre otras posibles, la de emitir disposiciones legislativas que aseguren el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental. Sin embargo, también estamos conscientes de la dificultad práctica que ha representado para legislaturas anteriores emitir la legislación secundaria. Esta laguna, ha impedido a los ciudadanos ejercer a plenitud dicha garantía constitucional, entre otras razones, porque el Constituyente Permanente no señaló los alcances de lo que debe entenderse por derecho a la información.¹⁶³

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado su opinión sobre lo que debe entenderse por derecho a la información, así como las acciones que el Poder Legislativo debe llevar a cabo con relación al mismo. La Corte señaló que la interpretación del constituyente permanente al incluir el derecho a la información como una garantía social correlativa a la libertad de expresión, implica que el Estado debe permitir el libre flujo de ideas políticas a través de los medios de comunicación. Además, el máximo órgano jurisdiccional ha establecido recientemente que si bien en su interpretación original el derecho a la información se reconoció como una garantía de los derechos políticos, este concepto se ha ampliado. Así, en una tesis, la Suprema Corte de Justicia amplió el alcance del derecho a la información y estableció que *éste exigía que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en*

¹⁶³ *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados*, número 985-I, martes 23 de abril de 2002.

*una violación grave a las garantías individuales, en términos del artículo 97º constitucional (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, junio 1996, p. 503).*¹⁶⁴

- Así, de conformidad con la interpretación del máximo órgano jurisdiccional, el derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es claramente el derecho de acceso a la información pública, que debe ser garantizado por el Estado a través de una legislación específica. En conclusión, tanto la interpretación de los artículos 6º constitucional y fracción XXX del artículo 73º del mismo ordenamiento, así como la interpretación que la Suprema Corte expresó sobre el tema, facultan al Congreso para expedir una ley que regule el acceso a la información pública.¹⁶⁵

II. Las consideraciones políticas del dictamen fueron:

- Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno, y ésta, para ser efectiva, requiere que el ciudadano tenga los elementos para hacer de su juicio un asunto razonado e informado, y que esta opinión puede ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos. Por ello, es obligación del Estado democrático garantizar estas libertades básicas.¹⁶⁶

- De esta forma, el acceso a la información pública es una condición necesaria para el pleno desarrollo democrático del estado y para que los poderes públicos rindan cuentas sobre su desempeño.¹⁶⁷

- La experiencia internacional muestra que aquellos países en donde se ha puesto en práctica una norma que permita el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, los diversos índices sobre corrupción tienden a disminuir; y se incrementa la eficiencia administrativa del Estado de manera sustancial.¹⁶⁸

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

- De esta forma, la presente Ley (LFTAIPG) se convertirá en un poderoso elemento para reducir las prácticas ilegales que pueden presentarse en el ejercicio del servicio público, y como un instrumento fundamental en el desarrollo administrativo del Estado.¹⁶⁹

4.3.1 ESTRUCTURA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA.

Después de publicada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio del 2002 en el Diario Oficial, es de observarse que la *vacatio legis*¹⁷⁰ fue de más de un año, pues debió programarse su vigencia de manera progresiva. En sus disposiciones transitorias la ley señala que *la publicación de la información a que se refiere el artículo 7º deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la ley.*¹⁷¹ Además los otros *sujetos obligados a los que se refiere el artículo 61º deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de entrada en vigor de la ley.*¹⁷² La plena vigencia de la Ley se agenda para finales del 2004 cuando se dispuso que *los sujetos obligados deberán a más tardar el 1 de enero del 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos.*¹⁷³

La Ley de transparencia establece principios rectores que se encuentran en diferentes artículos de la misma y que se pueden enumerar de la siguiente manera:

- 1) Procedimientos sencillos y expeditos.(art. 4º)
- 2) Transparencia de la gestión pública (art.4º)
- 3) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. (artículos 4º, 20º a 27º)
- 4) Favorecer la rendición de cuentas. (art. 4º)
- 5) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos (art.4º)
- 6) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho. (art.4º)
- 7) La información en posesión del Estado es Pública. (art.2º)
- 8) El principio de máxima publicidad y disponibilidad. (art. 6º)
- 9) La Entrega de la información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni requiere demostrar interés alguno (art. 40º)

¹⁶⁹ *Ibidem.*

¹⁷⁰ Es el tiempo que transcurre entre la publicación de una ley y su plena vigencia.

¹⁷¹ Segundo Transitorio de la LFTAIPG.

¹⁷² Cuarto Transitorio de la LFTAIPG.

¹⁷³ Décimo Transitorio de la LFTAIPG.

La Ley tiene un extenso ámbito de aplicación al comprender a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art.61º). Además de los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos. El mecanismo que se encontró para incluir a los partidos políticos fue por conducto del IFE, en el artículo 11º donde establece que: *los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales (...) deberán hacerse públicos.*

El título segundo establece las instituciones y procedimientos de acceso a la información aplicables en forma exclusiva al Poder Ejecutivo federal. Por otra parte, el título tercero establece los lineamientos que deberán seguir los demás poderes y organismos denominados en la práctica otros sujetos obligados (OSO).

Las tres instituciones que se crean para el poder Ejecutivo son las Unidades de Enlace, los Comités de Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Las Unidades de Enlace¹⁷⁴ se encargarán de recabar y difundir, recibir información, auxiliar a los particulares, realizar trámites internos y asegurar la actualización de la información que las dependencias deben poner a disposición del público.

Los Comités de Información son un cuerpo colegiado, integrado por el contralor interno, el titular de la unidad de enlace y un servidor público designado,¹⁷⁵ cuyas funciones son constatar la inexistencia de la documentación solicitada; generar los criterios específicos para la clasificación de los documentos y coordinar la clasificación y conservación de los archivos administrativos¹⁷⁶.

El Instituto Federal de Acceso a la Información es el órgano especializado con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.¹⁷⁷

El procedimiento de solicitar información puede ser a través de las Unidades de Enlace de cada una de las dependencias y/o por conducto del Instituto Federal de Acceso a la

¹⁷⁴ Art. 28º LFTAIPG.

¹⁷⁵ Art.30º LFTAIPG.

¹⁷⁶ Art.29º LFTAIPG.

¹⁷⁷ Art.33º LFTAIPG.

Información. La posibilidad de hacerlo de manera oral, por escrito, o por las vías electrónicas, amplía las alternativas de ejercitar este derecho. La modalidad de acceso tiene por objeto la entrega de documentos, es decir soportes físicos de cualquier clase, en los que se encuentre plasmada la información. El título tercero de la Ley habla sobre los denominados demás sujetos obligados. El ordenamiento les impone un mínimo de requisitos que deberán cumplir para emitir sus disposiciones: las unidades administrativas responsables de publicar la información; las unidades de enlace o su equivalente; los comités de información; el procedimiento de acceso a la información y el procedimiento de rectificación de datos personales. Además de la instancia interna responsable de aplicar la ley y resolver los recursos.¹⁷⁸

El título cuarto establece las responsabilidades y sanciones que remite a la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de transparencia se sancionará a quienes: a) usen, sustraigan, destruyan, oculten, divulguen, alteren de manera indebida información; b) quienes actúen con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso; c) a quien deniegue intencionalmente la información no clasificada como reservada o confidencial; d) quien califique como reservada, con dolo la información; e) se entregue información considerada como reservada o confidencial; f) o no entregue información que haya sido ordenada por los órganos autorizados para ello.¹⁷⁹

Lo novedoso en materia de transparencia y lo más vanguardista lo representa el artículo 7° de la Ley de Transparencia. Las denominadas obligaciones de transparencia. El legislador con esta disposición no espera a que el particular solicite la información, sino que pone en la vitrina pública una serie de datos que deben publicarse en el portal de Internet de manera permanente y actualizada.

Todos los órganos del Estado deberán poner a disposición del usuario, entre otras cosas:

- Su estructura orgánica;
- Las facultades de cada unidad administrativa;
- El directorio de servidores públicos;
- La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación;

¹⁷⁸ Art. 61° LFTAIPG.

¹⁷⁹ Art. 63° LFTAIPG.

- El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener información;
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- Los servicios que ofrecen;
- Los trámites, requisitos y formatos;
- El presupuesto asignado;
- Los resultados de las auditorías;
- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;
- Los padrones de beneficiarios de los programas sociales;
- Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados;
- Las contrataciones realizadas en términos de la legislación, detallando por cada contrato; a) las obras públicas; b) el monto; c) el nombre del proveedor; d) Los plazos de cumplimiento;
- El marco normativo aplicable;
- Los informes que, por disposición generen;
- Los mecanismos de participación ciudadana;
- Cualquier otra información de utilidad o relevante además de la que con base en la información estadística responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La idea de establecer estas obligaciones es reducir los costos de operación de la Ley, pues en lugar de procesar solicitudes de manera individual, la información más relevante y que se considera significativa siempre estará a disposición de quien lo requiera por estas vías. Éste sin embargo es un motivo de debate que se retomará en el siguiente apartado.

4.4 CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El 22 de noviembre de 2005 durante el Primer Congreso Nacional de Transparencia, los gobernadores de tres estados y de las tres principales fuerzas políticas (Amalia García de

Zacatecas, Armando Reynoso de Aguascalientes y Jorge Reyes Baeza de Chihuahua) firmaron “la declaración de Guadalajara” en la que proponen una reforma constitucional que se incorpore en el texto el derecho al acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la república.

Derivada del impulso de Guadalajara, el 19 de diciembre de 2006, se publicó en la Gaceta Parlamentaria¹⁸⁰ la iniciativa que reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores todos los grupos parlamentarios de la LX Legislatura.

Dicha iniciativa pretende afianzar la confianza de los ciudadanos, en la obtención de información objetiva expedita, generada por los tres órdenes de gobierno. Obligará a la generación de criterios uniformes en materia de acceso a la información.

La iniciativa observa que la forma de organización del Estado mexicano con el carácter federal no ha permitido unificar las legislaciones que en materia de acceso a la información han dictado los congresos locales y la asamblea legislativa.

Los puntos fundamentales de la constitucionalización del derecho a la información que proponen son:

1. Precisar con claridad que toda información es pública y por excepción será reservada.
2. La protección de los datos personales es la protección de la intimidad de las personas; esta información es confidencial y solamente se tendrá acceso en los términos que fijen las leyes.
3. La obligatoriedad de establecer procedimientos sencillos en términos breves.
4. La obligatoriedad de la evaluación del daño que pudiera causar la difusión de información, acreditando las causas cuando exista un conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de reservar información.
5. Establecer que las conductas de los servidores públicos que atenten contra el ejercicio del derecho a la información serán consideradas como graves.
6. La obligación activa de los sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia, poniendo a disposición de los ciudadanos un mínimo de información.
7. La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

¹⁸⁰ Gaceta Parlamentaria, número 2155-I, martes 19 de diciembre de 2006

El debate de los últimos congresos y mesas redondas se ha centrado en que diversos funcionarios del IFAI, entre ellos su comisionado presidente, Alonso Lujambio¹⁸¹, han insistido que el aumento de usuarios en el sistema de Internet del Instituto demuestra que se ha difundido más el derecho de acceso a la información e insisten que esta tecnología aumenta las posibilidades de ampliar la esfera de aplicación del derecho.

Peligrosa afirmación pues al no contar con los medios para que en todas partes se tenga el acceso a esa tecnología, regresa a las incipientes democracias latinoamericanas a la democracia censitaria; reduce la calidad de ciudadano a quien pueda hacer uso del Internet. Sería de nueva cuenta el derecho de los patricios y el ser considerado ciudadano en la medida en que uno pueda o no tener el manejo de las tecnologías de la información.

¹⁸¹ Durante el seminario *Transparencia y Acceso a la Información Pública: Avances y Nuevas Propuestas*, celebrado el 6 de diciembre de 2006 en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, Gabriel y Verba,

The Civic Culture. USA, Ed. Princenton, 1963.

Barrena Ramírez, Manuel.

Factor Jurídico de la Transformación de la Unión Soviética de la Comunidad de Estados Independientes. México, Ed. UNAM., 1992.

Bendjebbar, André.

La Revolución Française. France, Ed. Hachette. 1988.

Bobbio, Norberto.

Estado, Gobierno y Sociedad. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.

Liberalismo y Democracia. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Calzada Padrón, Feliciano.

Derecho Constitucional. México, Ed. Harla, 1989.

Cansino, Cesar.

La Transición Mexicana (1977-2000). México, Ed. Centro de Estudios de Política Comparada A.C. 2000.

Cardoso, Fernando Henrique et Alt.

Dependencia y desarrollo en América Latina. México, Ed. Siglo XXI. 2002.

Cebrián, Juan Luis.

El Fundamentalismo Democrático. México, Ed. Taurus. 2004.

Francomoribundía. México, Ed. Alfagurara, 2003.

Colomer, M. Josep.

La Transición a la Democracia: el modelo español. España, Ed. Anagrama. 1998.

Instituciones Políticas. España, Ed. Ariel, 2001.

Concha Cantú Hugo y López- Ayllón Sergio.

Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información. México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Dhal, Robert.

Who Governs? Democracy and Power in the American city. EUA, Ed. Yale Press 1961.

La Poliarquía (Participación y Oposición). México, Ed. REI, 1993.

La Democracia y sus Críticos. España, Ed. Paidós, 1993.

Dieter Borchardt, Klaus.

El ABC del Derecho Comunitario. Luxemburgo, Ed. División de Publicaciones C.E. 1990.

Durverger, Maurice.

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. México, Ed. Ariel. 1986.

Durverger, Maurice.

Métodos de las Ciencias Sociales. México, Ed. Ariel. 1981.

Elster, Jon.

Domar la suerte (La aleatoriedad en las decisiones individuales y sociales). España, Ed. Paidós, 1991.

Fuenmayor, Alejandro.

El derecho de acceso de información de los ciudadanos a la información Pública, San José Costa Rica, UNESCO, 2004.

Gettell, G. Raymond.

Historia de las Ideas Políticas. México, Ed. Nacional, 1973.

Gómez Jara, Francisco A.

Sociología. México, Ed. Porrúa. 1990.

Gómez Tagle, Silvia.

La Transición Inconclusa (treinta años de elecciones en México). México, Ed. COLMEX, 2001.

González Uribe, Héctor.

Teoría Política. México, Ed. Porrúa. 1987.

González Oropeza, Manuel.

El Presidencialismo. México, Ed. UNAM. 1986.

Gorbachov, Mijail.

Perestroika, Nuevo pensamiento para mi país y el mundo. Colombia, Ed. Oveja Negra, 1988.

Held, David.

Modelos de Democracia. México, Ed. Alianza-Conaculta, 1992.

Hernández Chávez, Alicia.

Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos. México, Ed. COLMEX-FCE, 1994.

Huntington, Samuel.

La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1992.

El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1972.

Jellinek, G.

Teoría General del Estado. Argentina, Ed. Albatros. 1943.

Kelsen, Hans

Teoría General del Derecho y del Estado. México, Ed. UNAM. 1988.

Kliemt, Hartmut.

Las instituciones Morales. México, Ed. Faontamara, 1992.

Láiz Consuelo y Román Paloma.

Política Comparada. España, Ed. McGraw Hill, 2003.

Lijphart, Arend.

Las Democracias Contemporáneas. España, Ed. Ariel Ciencia Política, 1999.

Linz, Juan J.

La quiebra de las democracias. México, Ed. Alianza-CONACULTA, 1987.

Locke, John.

Ensayo Sobre el Gobierno Civil. España, Ed. Aguilar. 1969.

López-Ayllón, Sergio.

Democracia, Transparencia y Constitución. México, Ed. UNAM-IFAI. 2006.

Lozano Juan y Merino Valeria.

La Hora de la Transparencia en América Latina. Argentina, Ed. Garnica. 1998.

Manin, Bernard

Los principios del gobierno representativo. Madrid, Ed. Alianza, 1998.

Merino, Mauricio.

La Ciencia Política en México. México, Ed. FCE-CONACULTA, 1999.

Transparencia: libros, autores e ideas. México, IFAI-CIDE, 2005.

La Transición Votada. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003.

Minà, Gianni.

Un mundo mejor es posible. Desde el foro de Porto Alegre. Argentina, Le Monde, 2003.

Morlino, Leonardo.

Cómo cambian los Regímenes Políticos. España, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Democracias y Democratizaciones. México, Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

O'Donnell, Guillermo ed Alt.

Transiciones desde un gobierno autoritario. Barcelona, Ed. Paidós 1994.

Pasquino Gianfranco ed Alt.

Manual de Ciencia Política. España, Ed. Alianza Madrid, 1995.

Pasquino, Gianfranco

La oposición, España, Ed. Aguilar, 1969.

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.

La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

Red Probidad,

El ABC de la Probidad. Salvador, Ed. Red Probidad, El 2004.

Salinas de Gortari, Carlos.

México un paso difícil a la Modernidad. México, Ed. Plaza y Janés, 2000.

Sartori, Giovanni.

La Comparación en las Ciencias Sociales. España, Ed. Alianza Madrid, 1999.

Schumpeter, Joseph A.

Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona, Ediciones Orbis S.A. 1983.

Shiveley, W. Phillips.

Introducción a las Ciencias Políticas, México, McGraw Hill. 1997.

Soto, Álvaro.

La Transición a la Democracia, España 1975-1982. Madrid, Ed. Alianza, 1998.

Stuart Mill, John.

Sobre la libertad, Capítulos sobre el Socialismo y otros escritos. España, Ed. Orbis. 1985.

Ugalde, Luis Carlos.

Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México, Ed. Instituto Federal Electoral, 2002.

Valadés, Diego y Carbonell, Miguel.

Constitucionalismo Iberoamericano en el siglo XXI, México, Ed. UNAM, 2000

Villanueva Ernesto y Luna Pla.

Derecho de Acceso a la Información Pública. México, Ed. UNAM. 2004.

Voslensky, Michael.

La Nomenklatura (Les privilégiés en U.R.S.S) Paris, Ed. Belford, 1980.

Zhidkov, Chirlin, y Yudin.

Fundamentos De la Teoría Socialista del Estado y el Derecho. URSS, Ed. Progreso. 1987.

HEMEROGRAFÍA

Batochio, José Roberto.

La Corrupción como factor de desprestigio y de desintegración de la democracia, Brasil Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Año XXVI, NO. 62, Jan-Jun, 1996.

Camacho, Carlos.

El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de la sociedad comunicativa, El Salvador, Revista Probidad N°24 Septiembre, 2003.

Cartier-Bresson, Jean.

Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, seotuenbre-octubre, 1996, Caracas.

Covarrubias González, Israel.

El impacto de la corrupción en el proceso de democratización de México, una propuesta de análisis, El Salvador, Revista Probidad, 2003.

Del Pozo Blanca Elena y Aparicio Ricardo.

Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001.

Garrote, Ángel Fermin.

La corrupción como factor de descrédito y desintegración democrática, Brasil, Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Año XXVI, NO. 62, Jan-jun, 1996.

Grau, Eros Roberto y Gonzaga de Melo Belluzzo, Luiz, Coaut.

Brasil y el Círculo Corrupto, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, septiembre-octubre, 1996.

Gómez Tagle, Silvia.

México: Los riesgos de la consolidación democrática, Buenos Aires, Nueva Sociedad, Marzo 2006.

Klitgaard, Robert.

Combatiendo la corrupción, información e incentivos, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, Sep-oct, 1996.

Kopp, Pierre.

Dinero de la droga y lavado financiero, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, SEPTIEMBRE-OCTUBRE, 1996.

Lomnitz, Claudio.

Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México, México, Revista Mexicana de Sociología 2/1996.

Malem Seña, Jorge F.

Acerca del fenómeno de la corrupción, Argentina, Revista de la Facultad, Nueva Serie, Vol. 4, NO. 2, 1996.

Metapolítica.

Nuevos Adjetivos de la Democracia, México No 18 abril-junio, 2001.

Calidad de la democracia, México No.39, enero-febrero, 2005.

Laberintos de la corrupción, México, No.45, enero-febrero, 2006.

Moreno Ocampo, Luis.

Gerencia y corrupción, el caso del Inder, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, septiembre-octubre, 1996.

Njaim, Humberto,

Clientelismo, Mercado y liderazgo partidista en América Latina, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, septiembre-octubre, 1996.

Porta, Donatella Della,

Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, septiembre-octubre, 1996.

Puhle, Hans-Jürgen,

Problemas de consolidación democrática y "Democracias Defectuosas", Madrid, Documentos de trabajo del Departamento de Ciencia Política y R.R.I.I. 2005.

Rose-Ackerman, Susan,

¿Una administración reducida significa una administración más limpia?, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145 Septiembre-octubre, 1996.

Democracia y “Alta Corrupción, Revista internacional de ciencias sociales, UNESCO, N° 149, 1996.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Año, México, UNAM, N°154, oct-dic 1993.

Smulovitz, Catalina,

Judicialización y Accountability Social en Argentina, XXII International Conference de la Latin American Studies Association-Washington D.C. September 2001.

Schedler, Andreas,

La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democrática, México, Estudios Sociológicos de El Colegio de México vol. XXII, N° 64, enero-abril, 2004.

Zuluaga Nieto, Jaime,

Cuando la corrupción invade el tejido social, Venezuela, Nueva Sociedad, No. 145, septiembre-octubre, 1996.

LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.
- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y CIVILES. OF. DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.
- INFORME DEL AÑO 2001 DE LA RELATORÍA DE LA CIDH PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.
- CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN TUNES-GINEBRA.
- CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.

CIBERGRAFÍA

<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/cron9.htm>

http://www.aprodeh.org.pe/ridhualc/actulatin/al_20.htm

<http://etcetera.com.mx/pag02bne42.asp>

http://www.sre.gob.mx/comunicados/prensa_hoy/respaldo/2004/enero/vc_280104.htm

<http://www.alternativa21.org.mx/boletines/contenidos.asp?bol=56>

<http://www.probidad.org/>, *Glosario de la Corrupción y la Transparencia Latinoamericana.*

<http://www.transparency.org/>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

<http://www.fundar.org.mx/>

<http://www.limac.org.mx/index.php?theme=home>

<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionariowww.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>

<http://www.lacritica.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=1038&Itemid=32>

http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

<http://www.cfoi.org.uk/sweden1.html>.

http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_4.htm

<http://www.ministryofjustice.gr/eu2003/constitution.pdf>

http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html

<http://www.amed.com.mx/oaxaca2.php>

http://www.nuevarevista.net/2002/mayo/nr_articulo81_6.html

<http://www.foia.state.gov/>

<http://www.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

<http://www.crisinfo.org/>

<http://www.sisi.org.mx/>

CONCLUSIONES.

AVANCES.

Los avances en materia de transparencia tienen que ver fundamentalmente con la promulgación de la Ley de Transparencia, la creación del IFAI y las estructuras que prevé la propia ley, como los son los comités y las unidades de enlace. A partir de ese momento el tema de la transparencia avanza en los diferentes foros donde se estudia, analiza y cuestiona. La mayoría de los estados han publicado sus leyes de transparencia, algunas notablemente bien hechas como la de Jalisco.

Los ciudadanos han podido solicitar una serie de informes que en otras circunstancias, se verían entorpecidos por la burocracia administrativa o simplemente se les negaría.

Hay derechos que se han visto fortalecidos por el derecho de acceso a la información, como los que tienen que ver con el derecho de petición, los relacionados con la corrección de datos personales, derechos laborales y los derivados de la filiación.

Se han podido transparentar el uso de los recursos públicos e incluso poner en evidencia el dispendio y el nepotismo.

Cada vez más se dan a conocer estudios relacionados con el monitoreo de las instituciones y los índices de percepción de la corrupción, los estudios de casos e incluso la Universidad Nacional Autónoma de México por conducto de la Facultad de Derecho abrió la especialidad en Derecho de la Información.

Todas las Secretarías de Estado y los demás poderes de la Unión cuentan con sitio en Internet *ex profeso* para la transparencia. Se han mejorados los denominados portales y presentan ligas relacionadas con el tema.

REZAGOS.

Todavía hay una falta de comprensión y aplicación de la propia ley o principios. La aplicación estricta de la Ley de Transparencia, puede propiciar la opacidad, eso incluye al propio IFAI: cuando ha recibido preguntas relacionadas sobre el propio instituto, alarga los

plazos u obliga a los usuarios a trasladarse para dar la información aunque ésta haya sido solicitada por medios electrónicos. Por ejemplo la solicitud 0673800027507¹, *Por medio de la cual se solicita información sobre los grados y niveles de estudio terminales de todos los comisionados del IFAI incluyendo al comisionado presidente y además el de Ricardo Fernando Becerra Laguna, director general de atención a la sociedad y relaciones institucionales*. Donde la respuesta, ha sido que el usuario debe trasladarse a las oficinas del IFAI y gastar 10 pesos en un CD, violando el principio de procedimientos sencillos y expeditos y el de máxima publicidad entre otros. Aventuramos preguntas para futuras investigaciones ¿Quién vigila al vigilante? ¿Qué sucede cuando el garante de la transparencia miente sobre si mismo?

La Cámara de Diputados, por ejemplo, no ha publicado sus índices de información reservada y confidencial, su comité de información se ha reunido 5 veces en 5 años, cuando la ley prevé, por lo menos dos reuniones al año². Este problema se da por el diseño del reglamento de la propia Cámara de Diputados que al estar integrado el comité, entre otros miembros, por la Junta de Coordinación Política,-integrada por los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos-, este órgano dependa más de decisiones políticas que a políticas de transparencia. La reciente reforma al reglamento no resolvió el problema en modo alguno.

La reforma al artículo 6º constitucional ya aprobada por el congreso no incorpora las propuestas de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información Ginebra 2003-Túnez 2005, de procurar, proteger y garantizar el derecho a utilizar las Tecnologías de la Información y Comunicación; democratizar realmente el acceso de todos a los servicios de interés general. Derecho al uso social de las actuales tecnologías, derecho al cableado.

Hay un dilema ético de la transparencia con respecto a otros actores, pues la transparencia no es responsabilidad exclusiva del poder público. Es demasiado simple asociar el problema de la corrupción únicamente con la clase política. Parece demasiado cómoda esta posición, pues los legisladores y los gobernantes son producto de las sociedades y de los valores que transmiten, fundamentalmente por conducto de la educación. En este sentido, la sociedad

¹ Solicitud que se encuentra en el banco de datos electrónicos del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) <http://www.sisi.org.mx/>

² El comité de información se ha reunido el 25 de septiembre de 2003; el 3 de marzo de 2004; el 1 de abril de 2004; el 28 de abril de 2004; y el 12 de mayo de 2004 (dato hasta el 26 de abril de 2007).

civil tiene una gran responsabilidad contra la corrupción. La participación de los ciudadanos en la definición de las políticas, los planes, los programas y los proyectos de desarrollo en todos los niveles de gobierno, la verificación, el control de su ejecución, debe ser el paso indispensable que tiene que dar el gobernado en el desarrollo político de una sociedad moderna.

En los países de las ya mencionadas transiciones de Europa occidental, un elemento de consolidación democrática ha sido la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y las poblaciones en la solución de los problemas públicos. Hay mayor eficacia, eficiencia, transparencia, honestidad, rendición de cuentas resultados. La democracia debe entenderse como un sistema que otorga derechos y al mismo tiempo exige obligaciones y deberes ciudadanos. Uno de ellos es de involucrarse en el quehacer público.

Otro elemento importante que se debe tomar en cuenta es la influencia de los medios de comunicación en la orientación de las preguntas y del debate público. Es un problema de educación: la firmeza del control político, de la lucha contra la descomposición de las instituciones públicas, dependen del conocimiento que alcancen los ciudadanos sobre los hechos. Pero el poder legislativo necesita de los medios para sus propias facultades de fiscalización de los actos propios y de los otros dos poderes. Sin colaboración de los Medios, no puede haber un control y una verdadera rendición de cuentas, así como una evaluación de los resultados.

Los medios de comunicación constituyen una vía, un instrumento de la opinión pública, que a partir de los hechos denunciados cometidos por legisladores y funcionarios que han actuado fuera de la ley, se pueden conocer asuntos que antes eran ocultos. Pero su función no se agota ahí, pues influyen en un doble sentido. En primer lugar orientado el objetivo de la investigación: los escándalos citados en la investigación fueron descubiertos por la televisión y los periódicos. Solamente así, cuando son públicos, las autoridades se interesan por investigarlos y/o ejercer la función de control político.

El otro ámbito de influencia es más peligroso. Los medios estén ejerciendo conjuntamente la función de control de gobernantes y representantes; están siendo juzgadores, en muchas ocasiones sin elementos para el análisis mucho menos para una función para la cual no están preparados como lo es la jurisdiccional. Resulta obvio que los políticos le temen más a la

prensa que a las leyes. Por lo tanto es importante insistir en la neutralidad de los medios; que se abstengan de manipular la información. Sí las concesiones de radio y televisión no se otorgan por votación, si los dueños no rinden cuentas, ni dan explicaciones por su falta de ética ¿por qué intervienen en la política? La responsabilidad de las empresas de comunicación, además de ser consideradas como el “cuarto poder” debiera establecer deberes ciudadanos tan importantes como los deberes públicos de diputados, senadores y funcionarios de cualquier nivel.

PROPUESTAS.

Un nuevo catálogo de derechos significaría revisar, volver a redactar y ordenar los que se encuentran consagrados en la Constitución bajo un nuevo diseño institucional que se oriente bajo los siguientes procesos:

- a) Un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de explicitación o especificación de los mismos.
- b) Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos.
- c) Un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

Para llegar a la autonomía plena del IFAI, se requeriría una reforma constitucional que le otorgue estas facultades. Crear un nuevo órgano es uno de los aspectos que han impulsado algunos legisladores del PRI, como César Camacho. La pregunta que antecede toda reforma es ¿frente a quién?, ¿para qué? Y ¿cómo han evaluado los legisladores el desempeño de este organismo?

Otra de las posturas es generar las leyes secundarias que le puedan dar fortaleza a la institución.

Estos debates se hacen a un lado un tema de fondo y que está mellando los organismos autónomos: la designación de sus comisionados o consejeros.

La mayoría de los organismos autónomos han conseguido su autonomía a medida que se van legitimando con su actuación. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un claro ejemplo de ello. La legitimidad que obtuvo el IFE a raíz de sus actuaciones a partir de las elecciones de 1997 y 2000 también consolidó a este organismo constitucional autónomo.

Sin embargo, la legitimidad de actuación puede durar muy poco. Una de las quejas que a la que se ha enfrentado el IFAI, es que por buscar su legitimidad y por consiguiente su autonomía plena, realizan sus actividades en razón del impacto mediático. Un asunto que resulte atractivo para los medios, lo llevan hasta sus últimas consecuencias.

Otro elemento que ha enturbiado la actuación de los organismos autónomos es la supuesta ciudadanización de los puestos de los consejeros, que no es otra cosa que la partidización de los mismos, al ser los partidos políticos los que proponen a los consejeros en el caso del IFE. Se ha visto pasar por esas consejerías a personas que con posterioridad son postulados por los partidos a puestos de representación popular. El hecho de que sea el Presidente de la República quien proponga a los comisionados del IFAI, aun siendo el senado quienes los tengan que aprobar, politiza los puestos.

La autonomía plena no resolvería el asunto de fondo. Debemos encontrar fórmulas que impidan que la corrupción y los intereses políticos afecten a las instituciones. Un jurado en el cual intervengan partidos, universidades, agrupaciones civiles pudiera ser un esquema de verdadera ciudadanización de estos organismos.

El paso anterior a la Ley de Transparencia debió haber sido la Ley de Archivos, pues para poder aplicar correctamente todas las disposiciones que contiene la Ley, se presupone la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables. México no es un país que haya avanzado en este rubro no solamente los archivos que se consideran de valor histórico; también son importantes los archivos de trámite y concentración que le pueden dar eficiencia a la gestión administrativa.

El problema de la organización de los archivos ha detenido la aplicación completa de la Ley. La Cámara de Diputados no ha implementado las obligaciones que señalan los transitorios antes mencionados, al no contar hasta la fecha con su índice de información reservada, su catálogo de disposición documental y su guía simple. El criterio para la elaboración de estos instrumentos no ha sido unificado. El esfuerzo para modernizar los archivos de los poderes federales debe ser apuntalado con una iniciativa de la misma importancia que la que la Ley Federal de Transparencia.

En cierta forma las nuevas tecnologías presentan el reto de garantizar a los gobernados el correcto manejo de los datos que representan parte importante de su privacidad. Desde la

LIX Legislatura (2003-2006) el tema se ha sido abordado por diversas vertientes. Una que pretende la creación de una Ley de Protección de Datos personales, en la cual se obligue a respetar la vida privada, tanto de los órganos de gobierno, así como los particulares que manejen bases de datos y cuya difusión, comercialización se hace sin consentimiento de los dueños de los datos. La otra vertiente pretende elevar el derecho a la protección de los datos como una garantía individual y reformar el artículo 16° de la Constitución.

Prerrogativas heredadas del parlamentarismo decimonónico son las de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. Privilegios concedidos al Poder Legislativo, no a título personal, sino en su categoría de diputados o senadores, cuando pertenecen al órgano legislativo. No es una protección a sus acciones o intereses personales, sino a su ejercicio legislativo. Su objetivo es garantizar la función de los legisladores respecto de la injerencia de otros poderes o cualquier otro interés que pudiera entorpecer su actividad. La inmunidad protege a los representantes frente a las acciones violentas o judiciales, promovidas tanto por los otros poderes como por particulares con el propósito de reprimir o anular su trabajo, por ejemplo el relacionado con la función de control político. Las inmunidades parlamentaras aseguran la independencia y funcionamiento del legislativo. Son herramientas de funcionalidad.

En pleno siglo XXI, estas prerrogativas son vistas como irresponsabilidad, pues algunas veces son otorgadas con un carácter casi absoluto, casi perpetuo (hablando de los cargos de representación vitalicios que hay en muchos países, por ejemplo Chile) e irrenunciables. La inviolabilidad protege al representante por las opiniones que vierte como tal de posibles efectos presentes y sus repercusiones futuras. La inmunidad garantiza no ser detenido ni procesado, salvo que fuesen sorprendidos en flagrancia por la comisión de algún delito. Es un privilegio de orden procesal.

Pese a la necesidad de estas garantías parlamentarias, en la actualidad están siendo cuestionadas y relacionadas como causantes de abusos por parte de muchos legisladores. Los estudiosos coinciden en afirmar que éstas deben servir para proteger a los representantes en el fiel cumplimiento de su quehacer, pero no es un manto protector de actos corruptos. La doctrina advierte que las inmunidades no eximen la responsabilidad.

Es un acierto del Poder Legislativo mexicano haber impulsado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus respectivas

reglamentaciones en ambas cámaras. El paso que le sigue puede ser el de crear un régimen de responsabilidades exclusivamente para el legislativo. Un capítulo que establezca las prohibiciones y sanciones a los diputados, además de un mecanismo expedito de desafuero.

Un nuevo concepto que está ocupando la atención de autores que trabajaron los modelos de cambio político (Morlino, O'Donnell, Shmitter, entre otros). El interés que ha suscitado y los debates teóricos que lo acompañan desde su incursión al lenguaje político. Es de igual importancia al que en su momento alcanzaron conceptos como *sistema político*, *poliarquía* o *transición democrática*: Por *calidad de la democracia* se entiende a un conjunto de condiciones mínimas en presencia de las cuales es posible evaluar qué tan buena es una democracia en los hechos.

Los indicadores que se proponen para los estudios de los sistemas políticos democráticos en las próximas décadas sugieren cinco dimensiones. Dos dimensiones procedimentales; una dimensión de resultado y dos de naturaleza sustantiva.

En las dimensiones de procedimentales se habla del gobierno de la ley (*rule of law*) y la rendición de cuentas (*accountability*). La dimensión de resultado concierne a la reciprocidad (*responsiveness*) o correspondencia de las decisiones políticas a los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil. Las dimensiones sustantivas tienen que ver con la libertad e igualdad: el respeto pleno a los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades; y la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica.³

Los indicadores que tendrán que empezar a implementar las empresas que se dedican a realizar encuestas deben calcular estas dimensiones. Ya no se deberá medir si el régimen es democrático o no, lo medible deberá ser la calidad de la democracia o se es una *democracia defectuosa*.

³ Morlino, Leonardo, *Calidad de la Democracia*, México, Rev. Metapolítica N°39. ene-feb, 2005, pp.37-53.