



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**FACTORES LIMITANTES DEL SISTEMA DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A:
ABRAHAM JONATAN SERRANO CASTELLANOS



ASESOR: MTRO. PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mi madre, Dolores Castellanos, que con amor, valores y trabajo incansable siempre me proporciono todo lo que necesite, incluso a costa de sus deseos y necesidades, a ella dedico todos mis logros.

A mis hermanos, Yolanda, Alejandro y Víctor, por apoyarme cuando los necesito y respetar todas mis decisiones.

A mi tía Rosa María, porque en ella encontré una amistad incondicional que me alienta a seguir adelante con su ejemplo profesional y cariño.

A Melissa, que con su presencia alegra cada experiencia compartida, su amor y apoyo me brindan la confianza necesaria para continuar adelante y culminar cada proyecto que me propongo.

A Tere Galeno quien me enseñó que la inteligencia y el éxito no están peleados con la sencillez y el profesionalismo.

Al Mtro. Pablo González por guiarme en esta investigación con sus conocimientos, disposición y amabilidad.

Al Dr. Ramiro Carrillo por ayudarme a concretar mis ideas para la realización de este trabajo, siempre con una actitud positiva y argumentos constructivos.

A la UNAM por expandir mis horizontes intelectuales en un escenario plural, tolerante, incluyente e innovador que forjó en mí una actitud analítica, crítica, propositiva y reaccionaria ante el acontecer político y social.

En memoria de:

Teresa Perea, Pedro Castellanos,
Abraham Serrano Flores y Carlos Najera.

“En una democracia que merezca ese nombre los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente (...) tienen que estar retroalimentativamente conectados con, y permanecer porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible.”

Jürgen Habermas (1991)

Índice

Introducción	1
---------------------	----------

1. Del Estado a la Transparencia: perspectiva teórica

1.1 Estado	7
1.1.1 Estado mexicano	11
1.2 Gobierno	14
1.2.1 Gobierno mexicano	17
1.3 Administración Pública	20
1.3.1 Administración Pública mexicana	25
1.4 Del derecho a la información al derecho de acceso a la información pública	28
1.4.1 Transparencia, garantía institucional del derecho de acceso a la información pública	30
1.4.2 Rendición de cuentas	34

2. Transparencia y acceso a la información, elementos de la agenda de buen gobierno

2.1 Buen gobierno y combate a la corrupción	38
2.1.1 Desarrollo histórico del derecho a la información	45
2.2 La reforma constitucional que dio origen al derecho de acceso a la información en México	47
2.3 ¿Qué falló en México?	51
2.3.1 Las deficiencias en la Administración Pública	

truncan la transparencia	54
2.3.2 Problemas burocráticos	57
2.3.3 Heterogeneidad de las leyes de acceso a la información pública en México	59
2.4 Antecedentes de la constitucionalización del derecho de acceso a la información	61
2.5 Recapitulación	65

3 La reforma al artículo 6° constitucional, garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel federal

3.1 Introducción	67
3.2 Las nuevas fracciones	69
3.2.1 La reforma y sus implicaciones	74
3.2.2 El papel de los municipios	79
3.3 El Código de Buenas Prácticas	83
3.4 Archivos, el talón de Aquiles del derecho de acceso a la información pública	85
3.5 Cultura de transparencia	89
3.6 Recapitulación	91

4 El sistema de Rendición de cuentas

4.1 El sustento constitucional de la Rendición de cuentas	93
a) La información	94
b) Las cuentas	95
c) Los responsables	97
4.2 La rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo	99
4.2.1 Secretaría de la Función Pública	100

4.2.2	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	104
4.3	Consideraciones finales para enriquecer el análisis	106
a)	Gobiernos locales	107
b)	Tecnología y acceso a la información	108
c)	Archivos	110
d)	Tensión entre derecho a la información y a la privacidad	110
e)	Ciudadanía y combate a la corrupción	112
f)	El discurso por un lado, la rendición de cuentas por el otro	115
5	Conclusión	118
6	Apéndice	123
7	Anexos	128
8	Bibliografía	131

Introducción

En la actualidad los Estados requieren un ejercicio de gobierno eficaz y eficiente coherente con los paradigmas democráticos; y capaz de hacer frente a las transformaciones económicas con un desempeño competitivo.

Incentivado por el contexto internacional y por la exigencia de una ciudadanía ávida de respuestas, fortalecida en sus derechos y obligaciones producto de nuevas experiencias democráticas, el gobierno mexicano desde la administración de Vicente Fox (2000) y posteriormente con Felipe Calderón (2006) focalizó sus esfuerzos en tres objetivos clave: combate a la corrupción, gestión pública transparente y rendición de cuentas.

El gobierno de alternancia hizo evidente la transformación de la Administración Pública Federal con la puesta en vigor de las prácticas de buen gobierno; en este contexto aparecieron también los primeros rasgos de participación ciudadana con relaciones más estrechas gobierno-gobernados, como lo ejemplifica la conformación del Grupo Oaxaca y de distintas organizaciones civiles.

Con la creación y puesta en marcha de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, este instrumento legal se consolidó como el paradigma de la apertura del Estado en un marco democrático. La ley estableció las instituciones responsables de procurar su cumplimiento y consolidó estructuras administrativas y sociales para llevarlo a cabo.

Con ella inició, por lo menos en teoría, el declive del secretismo, el patrimonialismo, la discrecionalidad y por ende la corrupción, porque permitió la puesta a disposición de datos, cifras y documentos al ciudadano que le permiten conocer el ejercicio que sus representantes hacen de sus atribuciones¹.

¹ Para comprender la diferencia entre racionalidad burocrática y racionalidad patrimonialista puede consultarse: Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

El gobierno y la sociedad poseen instrumentos que permiten que de manera conjunta se supervise la eficacia, eficiencia y honestidad en la aplicación de los recursos públicos y que estos hayan cumplido los objetivos a los que se destinaron. Particularmente ése es el objetivo del sistema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, verificar a través de una Gestión pública abierta que el comportamiento y responsabilidades de los funcionarios públicos se cumplan conforme a derecho. Sin embargo, su implementación no estuvo exenta de problemas.

La transparencia y los preceptos asociados a ella adquirieron múltiples cualidades al vincularla con el sector público. En primera instancia se desarrolló todo un esquema teórico-normativo; se integró además como el propósito central de diversos programas gubernamentales, junto al derecho a la información se sustentó como herramienta generadora de cultura política, y el funcionamiento de la rendición de cuentas es tema constata de reflexión social, política y mediática. Tan múltiple espectro de aristas lo dotaron también, aunque desfavorablemente, de limitantes para poder ser ejercido adecuadamente.

En México el ciudadano reacciona a una larga tradición de autoritarismo, nepotismo, censura, abuso de poder y tramitología excesiva que facilitan el camino hacia la corrupción. Además, la debilidad del tejido social refleja que los ciudadanos son poco participativos en los procesos de toma de decisiones a causa de que sienten vulnerada su representatividad. Por ello la articulación del sistema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas es ineludible.

El objetivo de esta investigación es mostrar cuales son las limitantes para la consolidación e implementación de la política de transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas como sistema de buen gobierno. Tomando como referencia ciertas reformas legales e institucionales que conforman el nuevo marco constitucional de estos principios se analizan las zonas de oportunidad para articular coherentemente las normas, instituciones y procedimientos en un sistema

funcional de rendición de cuentas, que en verdad permita atenuar los problemas ocasionados por la corrupción y el mal desempeño gubernamental.

Además, se presentan las condiciones que hicieron posible el establecimiento y desarrollo de los conceptos de Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas tanto a nivel internacional como en México, así como las implicaciones reales en la sociedad desde su instauración, a fin de realizar un balance entre los objetivos de esta política y los resultados que refleja hasta el momento. Dichos temas son aspectos relevantes de la democratización porque fomentan e incentivan el establecimiento de sociedades más justas, equitativas y corresponsables con la gestión de los asuntos públicos del país.

El propósito es abordar los cambios, progresos y repercusiones de la política de transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas desde un enfoque político y administrativo en lo concerniente a su aplicación y ejercicio. De tal forma que al establecer el esquema jurídico, institucional y procedimental real de este sistema sea posible proponer líneas de acción.

Esta investigación se desarrollará con base en una metodología descriptiva, analítica y predictiva. La primera servirá para establecer los planteamientos teóricos indispensables para comprender la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas. El segundo aspecto metodológico permitirá una interpretación y evaluación de aquellas circunstancias que truncan la articulación y funcionamiento de la política de transparencia y rendición de cuentas en México. Por último, con una postura predictiva se abordarán las posibles zonas de oportunidad tomando como referencia el nuevo marco constitucional y estructura institucional de los tres preceptos, enfatizando en tópicos referentes a la participación ciudadana, la protección de datos personales, la administración archivística, el sistema de sanciones, y la fiscalización.

Todo lo anterior con el fin de constatar o refutar las siguientes hipótesis que animaron este estudio:

- Si el marco constitucional de acceso a la información pública y rendición de cuentas está desarticulado entonces el sistema de transparencia y rendición de cuentas está funcionalmente limitado en México.
- Si la sociedad genera conocimientos, participa, sistematiza experiencias y propone proyectos de mejora a partir del derecho de acceso a la información entonces se generará cultura de transparencia.
- Si la gestión archivística de la administración pública se estandariza, moderniza y perfecciona entonces favorecería al buen manejo de la información tanto en las instituciones públicas como en la ciudadanía.

Durante el desarrollo de este análisis se presentan ciertas fechas que resultan clave por su significancia dentro del proceso de conformación de estos preceptos; sin embargo la investigación abarca la última década como periodo específico de estudio, es decir a partir del año 2000 hasta el 2009 en el que se presentaron los últimos cambios constitucionales al respecto.

Con el fin de facilitar su comprensión el estudio se dividió en cuatro apartados que a grandes rasgos exponen que a partir de ciertas modificaciones constitucionales en los últimos años se conformó un sistema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en México, que a pesar de poseer un sustento jurídico su funcionalidad es aun endeble.

En el primer capítulo se exponen generalidades de los conceptos base que permiten acercar al lector a la temática del análisis, iniciando con la noción de Estado, Gobierno y Administración Pública así como sus particularidades para el caso mexicano; y en última instancia son presentados los preceptos Transparencia, Derecho a la información y Rendición de cuentas como directrices centrales del estudio. Los conceptos presentados no son unánimes, sino una pauta para el enriquecimiento de los mismos.

El segundo capítulo trata de esclarecer el origen de la transparencia y el derecho a la información a nivel internacional como herramientas de buen gobierno, capaces de combatir la corrupción, e incentivar la participación y evaluación ciudadana. Lo

anterior complementado con la coyuntura del surgimiento de estos preceptos en nuestro país con sus respectivas problemáticas.

La importancia de estos tópicos radica en que su nacimiento a nivel internacional redundó en transformaciones en el sistema político de nuestro país que lo colocaron como la panacea de una nueva forma de organizar el trabajo al interior de la Administración Pública Federal, pero sobre todo como la herramienta adecuada para combatir la corrupción. Además se expone que la transparencia junto con todas sus implicaciones fue una política gubernamental ambiciosa ante la joven realidad democrática de nuestro país, lo cual propicio un ejercicio por demás heterogéneo y divergente en la mayor parte de la república.

La promulgación de la ley brindó el respaldo y apoyo necesarios para impulsar el desarrollo de los preceptos que resguarda, pero sus resultados como política gubernamental estuvieron condicionados por una implementación endeble a causa de su interacción con el entorno político-social. Esta situación demostró, cinco años después, la urgencia de una reforma para constitucionalizar los principios base del ejercicio del derecho de acceso a la información y de la conformación de un sistema de administración de información funcional.

El tercer apartado toma como base las fracciones añadidas al artículo 6° constitucional y explica sus implicaciones y alcances. No podían omitirse discusiones pendientes, por ello, se trató de identificar los puntos críticos, institucionales y sociales, que necesitan ser atendidos. De ese análisis deriva que su reciente adaptación vuelva a presentar lagunas, que nada tienen que ver con la especificidad del artículo, sino con la carencia de todas aquellas normas secundarias indispensables para concretar sus propósitos.

El segmento restante de la investigación expone sintéticamente cómo deben ser asimilados ciertos aspectos de la reforma a fin de puntualizar acciones de mejora que favorezcan el desenvolvimiento de la transparencia, el derecho a la información pero especialmente del sistema de rendición de cuentas, sobre este

último se hace énfasis en su nuevo esquema jurídico y en que es necesario que se articule una política funcional al respecto.

Los avances en transparencia y combate a la corrupción son innegables, pero de ahí a la generación de conciencia cívica aún queda mucho por hacer, para lograrlo todos los actores sociales deben coincidir en que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son valores imprescindibles en todos los ámbitos². Las transformaciones institucionales y legales fortalecen y encauzan el buen funcionamiento del sistema de transparencia y rendición de cuentas, pero éste sólo será eficiente en la medida que la sociedad organizada lo haga suyo.

² “...sin transparencia no hay posibilidad de transformar de fondo las relaciones sociedad-Estado, ya que aquella representa un mecanismo para ejercer de una manera más eficaz el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, la transparencia constituye uno de los pilares de la rendición de cuentas, sin la cual no puede decirse que una democracia se haya consolidado de forma definitiva.” En Merino, Mauricio (Coord.), *Transparencia: libros autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005, p. 8.

1. Del Estado a la Transparencia: perspectiva teórica

1.1 Estado

Para establecer un concepto de Estado es preciso comprender las esencias, producto de la actividad humana, que continúan inmutables en él a través del tiempo. Los elementos básicos que lo conforman son: el pueblo, el territorio y el poder, y por añadidura un gobierno que lo edifica estructuralmente. El territorio es el factor geográfico que posibilita el asentamiento e integración del pueblo; el poder político equivale a la soberanía que el pueblo delega y con la cual se auto determina jurídicamente³; y sus fines políticos son inmanentes a éste por tratarse de un producto hecho por y para el hombre.

Se integra con seres que comparten y articulan sus fines subjetivos con el propósito de conformar una comunidad. Comprende además su entorno que en interacción redunda en un propósito común que les atribuye un sentido de pertenencia, de esta manera consolida rasgos que pueden identificarse a un carácter distintivo que se denomina nacionalidad.

El Estado, como organización política, es una institución resultado de diversas etapas relacionadas con la capacidad productiva de las sociedades antiguas que lo configuraron a través de procesos históricos en lo respectivo a las estructuras de poder político y hegemonía social en su interior. Es decir, las antiguas formas de organización establecieron elementos determinantes de lo que hoy conocemos como Estado; por tanto, su destino estuvo y está íntimamente ligado al devenir del hombre y por ende a factores étnicos, religiosos, sociales, políticos y económicos.

De aquí se desprende que han sido impropriamente llamados 'Estados' esas formas de organización político-social que, si bien tienen en embrión algunos de los

³ "Con la palabra *Estado* se puede designar tanto la totalidad del orden jurídico como la unidad personificada de este orden...; pero también es posible que aquella expresión se reserve para caracterizar el fundamento jurídico positivo del Derecho, esto es, la constitución" Véase Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, p. 5.

elementos o características del Estado moderno; sin embargo, ni reúnen todos ellos, ni tienen éstos el significado que en la sociedad moderna cobran... Y si se utilizaban, en anteriores épocas, las palabras *polis*, *civitas*, *regnum*, *imperium*, *respublica*, etcétera, y en ningún caso la de Estado, es porque realmente con ellas se designaban estructuras sociales y políticas diferentes.⁴

El Estado es concepto complejo porque conjuga expresiones y convencionalismos sociales, propios de las agrupaciones políticas, que lo dotan de su significado actual, de ahí que comúnmente se le denomine como unidad e interrelación, de acuerdo con Heller.

...para poder comprender el sentido del Estado, según el modo de la ciencia de la realidad, es la convivencia humana real, 'la producción y reproducción de la vida real'. Según una consideración no metafísica, el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como 'factor', como unidad de acción en la conexión de la actividad social. 'Comprender' este sentido no significa otra cosa sino 'explicar' al Estado por la conexión social total en la que se encuentra.⁵

El Estado une y sintetiza las aspiraciones y determinaciones de la sociedad, además de manifestaciones propias de la vida en comunidad que la organización política plasma en un ordenamiento jurídico, que de forma legítima ejecutará en la delimitación que comprende su territorio para resguardar el interés común y la consecución de sus fines políticos.

...el Estado es una conexión social de quehaceres y el poder del Estado una unidad de acción organizada. Lo que crea el Estado y el poder del Estado es la conexión sistemática de actividades socialmente efectivas, la concentración y articulación, por la organización de actos que intervienen en la conexión social de causas y

⁴ Pantoja Morán, David, "Reflexiones y notas en torno a una teoría del Estado", en Sánchez Azcona, Jorge, *Lecturas de sociología y ciencia política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 163.

⁵ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 61.

efectos, y no la comunidad de voluntad y valores como tal y mucho menos cualesquiera comunidades naturales y culturales.⁶

Dado que sus fines son el sustento y la seguridad comprende la existencia de un poder de mando a través del monopolio de ciertas facultades indispensables para mantener el orden, apoyado en la existencia de un ordenamiento coercitivo, mediante la fuerza o el derecho, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a éste. Al respecto Weber señala que el Estado es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado⁷.

De manera más desarticulada implica un conjunto de individuos que se agrupan en un territorio y que mediante su acción política son capaces de conciliar sus fines subjetivos a uno de carácter común, para tal propósito ceden la potestad de ejercer su poder político soberano con lo que se someten a un orden superior (Hobbes⁸) que es ecuánime a sus convencionalismos sociales, pero está sustentado en un ordenamiento jurídico positivo, que crea y estructura instituciones de carácter público capaces de ejercer el poder político y con el único propósito de procurar el bienestar general.

El Estado es el objeto central de estudio de la Ciencia Política a tal grado que en ocasiones se lo denomina como Ciencia del mismo, lo cual no es un error porque se encarga del análisis y descripción de esta institución a partir de ciertos criterios que posee sobre sus componentes, elementos, funciones y estructuras apoyada en disciplinas auxiliares como el Derecho, la Teoría del Estado, la Ciencia Administrativa y la Sociología.

La ciencia del Estado estudia al hombre político cuya actividad genera la organización estatal; a sus grupos (partidos), estructuras sociales, regímenes y sistemas de gobierno, al Derecho político, que impera en el territorio y se proyecta fuera de él. Analiza las ideas políticas y la acción. Ambas dan por resultado la

⁶ *Ibidem*, p. 259.

⁷ Véase Weber, Max, *El político y el científico*, España, Alianza Editorial, 1998.

⁸ Véase Hobbes, Thomas, *Leviatan*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

realidad política. Hay una idea y una realidad del Estado. Un deber ser, y un ser estatal. Y asimismo, lo hay en el ámbito político. El Estado y la política se integran en el ser y en el deber ser.⁹

Se trata de la expresión más acabada de la organización política de un pueblo que se organiza a partir de una demarcación territorial específica, con el poder político soberano para determinar su ordenamiento jurídico o cuerpo legal producto de la concreción histórica de las pugnas, demandas y aspiraciones de los distintos núcleos de la sociedad; y de esta manera estructura las instituciones de carácter público que se encargarán de preservar el bien común.

El Estado es una institución colectiva que engloba otras instituciones de diverso carácter y múltiples intereses, pero que en conjunto desarrollan sus actividades y mandatos en un espacio que es común a todos los integrantes de la comunidad política. Dichas instituciones son creaciones sociales con propósitos bien delimitados para proveer bienes y servicios al pueblo.

Cuando nos referimos a ese espacio de comunidad con prerrogativas compartidas por todos los individuos que conforman el pueblo, añadimos el adjetivo de público a los bienes, servicios, intereses e incluso a la información que ahí se generan. El pueblo es el producto de interacciones originadas en la esfera privada con ciertas pretensiones y finalidades eminentemente públicas¹⁰; por lo tanto, lo público implica el espacio en el que los individuos se desarrollan como comunidad y establecen instituciones, de ahí que el gobierno y específicamente la administración pública sean hechos que conciernen a todos porque sus acciones inciden directamente en la comunidad.

Dado que las instituciones se muestran cada vez más insuficientes para cumplir óptimamente su papel de interlocutoras de la ciudadanía, la esfera pública trasciende los límites estatales y surgen conceptos como el de ciudadanía y el de

⁹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa librero editor, 1997, p. 30.

¹⁰ Véase Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2004.

participación, pero ambos dependen de la información que este espacio se genera para utilizarlos como instrumentos de autodeterminación y accesibilidad.

La transparencia es, en este sentido, el elemento clarificador de todo lo que acontece en el espacio público y la información representa el insumo más importante para que los ciudadanos verifiquen que sus instituciones y en específico sus representantes de verdad cumplan con sus atribuciones. El origen netamente social de las instituciones las obliga a justificarse ante quienes las crearon.

1.1.1 Estado Mexicano

De acuerdo con lo anterior todo Estado, en lo general, debe poseer ciertos elementos básicos (pueblo, territorio, gobierno y poder político) para que pueda ser considerado como tal; por ello es importante diferenciar dichos componentes en el caso mexicano a fin de lograr una mayor aproximación al objeto de estudio.

Elaborada en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el documento que contiene las leyes que rigen al país, ya que en ella se establece cómo debe organizarse la nación de conformidad a las pugnas y demandas por las que el pueblo luchó a lo largo de la historia. Es la norma suprema y fundamental que en su artículo 39 señala que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” lo cual permite entrever dos de los elementos antes mencionados, en primer instancia la soberanía, equivalente al poder político, y en segundo lugar el pueblo como unidad de individuos. Además dicho fragmento responde al precepto de Rousseau que menciona que es la soberanía un atributo esencial del pueblo que delega al Estado¹¹.

Y continua el artículo “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” en el sentido de que la estructura estatal se da de acuerdo a los fines de los hombres que lo integran y siempre con miras al bien común. Y

¹¹ Véase Rousseau, Jean-Jaques, *El contrato social*, México, Porrúa, 2002.

concluye “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” porque éste tiene el deber de responder y garantizar la satisfacción de sus necesidades más elementales.

El artículo 40 dice a la letra que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” Por tanto, es otra vez el pueblo el que mediante el ejercicio de su soberanía, y el establecimiento formal de ésta en la constitución, el que decide que así sea la forma del Estado mexicano. Felipe Tena Ramírez explica que:

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular...La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con el de la democracia...¹²

La democracia es entendida la mayoría de las veces como “poder del pueblo” y relacionada a la concepción clásica de una forma de gobierno en la que el poder lo aplica la mayoría en cierta colectividad. “La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos [o ciudadanos].”¹³

La Democracia acepta como la voluntad general la expresión de la mayoría y no se guía por unanimidades, lo cual en México se logra a través del sufragio, ya que así es posible que el pueblo designe a los representantes que han de gobernar el destino del país, en otras palabras “...la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia...”¹⁴

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1970, p. 93-94.

¹³ *Ibidem*. pp. 96-97.

¹⁴ *Ibidem*. p. 104.

La federación encarna un cúmulo de Estados miembros de la misma y sometidos a su ordenamiento superior (CPEUM), pero que poseen la suficiente libertad para determinar las normas de convivencia en su interior. Por tanto, el Estado mexicano se caracteriza por un sistema de subordinaciones, es decir, se encuentra dividido en tres órdenes (federal, estatal y municipal) con competencias interdependientes de jurisdicción y poder. La federación garantiza la soberanía de todas y cada una de las entidades garantizando de esta manera su participación en la toma de decisiones mediante un sistema de gobierno bicameral.

Respecto al territorio que comprende el Estado mexicano la Constitución lo establece en su artículo 42. Pero resulta aún más relevante tener en consideración lo que esclarece su artículo 25 respecto a las funciones del Estado mexicano:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...

Como vemos México se caracteriza por ser una República Democrática, Representativa y Federal. Es Representativa porque las decisiones se toman al interior del gobierno y su carácter incumbe a todos, sólo son tomadas por individuos previamente elegidos para cumplir con esa función. Esos representantes (funcionarios y gobernantes) son los encargados de personificar las decisiones de la sociedad de cara al bien común. El Estado está presente en la sociedad mediante la acción de gobierno organizada en la Administración Pública y la sociedad organizada influye cada vez más en las decisiones de gobierno porque se ha reconocido el derecho de los ciudadanos a ser partícipes en el proceso de toma de decisiones, mediante el debate público.

Los individuos que ocupan cargos de elección popular así como los funcionarios públicos son los portavoces del pueblo, por lo que deben defender y procurar al

mismo mediante un correcto ejercicio de sus atribuciones, por tanto, si los resultados que perciben los ciudadanos son ajenos a los objetivos y metas estipulados o si existe alguna circunstancia que demuestre actos que van en contra del bien común está en su total derecho de exigir información y en su caso rendición de cuentas.

Las reglas y normas que sustentan el sistema democrático dan reconocimiento a derechos específicos e inviolables de cada individuo. El proceso de democratización está íntimamente relacionado con la conformación de esquemas de antagonismo con y dentro del gobierno, a fin de que los acuerdos que surgen de esta relación puedan satisfacer el mayor número de necesidades sociales. Se trata de una gestión de los asuntos públicos democrática, en la que la sociedad civil, compuesta por ciudadanos, posee el derecho de conocer, la capacidad de evaluar, y la responsabilidad de supervisar a sus representantes (funcionarios o gobernantes).

1.2 Gobierno

Se trata del conjunto de organismos e instituciones investidos de poder político para hacer valer la voluntad estatal plasmada en la Constitución y regular la conducta humana mediante su acción organizada¹⁵. Dicho poder político es único e indivisible, pero distribuido en un sistema de competencias concretadas en tres funciones: la legislativa, encargada de la creación de la norma, la ejecutiva que implica la ejecución tácita de la misma, y por último la judicial a la que compete proveer y tutelar la justicia.

Pareciera que la labor de gobierno está adscrita al ejecutivo, por ser el encargado de aplicar las disposiciones del Derecho; sin embargo, es preciso diferenciar en él la labor de gobierno, como tal, que comprende la interacción entre gobernantes y gobernados así como las disputas por el poder político; y la administrativa que

¹⁵ Véase Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1998.

tiende más hacia la provisión de bienes y servicios, pero ambas con atribuciones complementarias para proveer sustento y seguridad. Wilburg Jiménez Castro explica que “Lo más indicado es referirse al ejecutivo o al *Gobierno Central* definido éste como: *aquella parte del Gobierno que asume la dirección del orden político y administrativo del Estado, lo representa ante otros Estados y cumple otras importantes actividades...*”¹⁶

El gobierno es la concreción del cuerpo del Estado que comprende organismos y personas encargados de la consecución de los fines de una comunidad políticamente constituida con miras al bien común¹⁷. El funcionamiento de las instituciones políticas, que contiene el gobierno responde a ciertos impulsos que una vez asimilados por éste se traducen en respuestas acordes a las necesidades sociales.

De acuerdo con Karl W. Deutsch el vocablo gobierno se relaciona de forma directa con la palabra de origen griego *kibernetes* “...que se refiere al arte del timonel. El mismo concepto básico se refleja en el doble significado de la palabra moderna *governor* [‘gobernador’ y ‘regulador’, en castellano], es decir, una persona encargada del control administrativo de una unidad política, y un artefacto mecánico que regula el funcionamiento de una máquina de vapor o de un automóvil.”¹⁸ La visión sistémica de este profesor alemán permite que nos percatemos de que al igual que quien dirige una máquina o un barco, quien lo hace con una organización humana debe tener en consideración su naturaleza, su situación particular y los objetivos y propósitos que posee, a fin de conservar el control de la misma, lo cual da pauta al principio de *realimentación* que atribuye importancia a la información como factor del mundo exterior que condiciona la

¹⁶ Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, México, Editorial Limusa, 1987, p. 205.

¹⁷ La actividad de gobierno –la función de gobierno- tiene que ver con la dirección política general de la sociedad y el Estado. Esta actividad es así mismo una fuente de impulso y de orientación –de *leadership*, de *indirizzo politico*- que, condicionada por la legitimidad de quienes ejercen el gobierno, actúa en un circuito que asocia los órganos políticos del Estado, las administraciones públicas, el sistema de partidos, diversas fuerzas y grupos sociales... Véase Caminal, Badia Miquel (Coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 398.

¹⁸ Deutsch, K.W., *Los nervios del gobierno*, México, Editorial Paidós, 1993, p. 204.

respuesta del gobierno, a través de constantes cambios y transformaciones, en relación a los objetivos que éste se plantea.

El gobierno concreta el poder del Estado por medio de la edificación de organismos y la designación de personas que ejercen el poder de la soberanía a fin de normar y conciliar las relaciones humanas, así como preservar el orden y bienestar general, tanto al interior como al exterior del mismo, y sobre todo fomentar el desarrollo económico.

... para que exista una cooperación efectiva entre los hombres la autoridad es necesaria y ella constituye la terea de gobierno a través de la formulación de mandatos, la exigencia de que éstos se cumplan para la satisfacción de los fines del Estado y de su misma conservación, así como para que lleve a cabo actividades que suplan o complementen las que realizan los particulares, para el bien público. Eso ha hecho expresar que el 'gobierno significa acción organizada'...¹⁹

Sin embargo, puede constatarse la falta de capacidad de los gobiernos contemporáneos para dar respuesta a las demandas sociales debido a que los programas y políticas que diseña no están bien articuladas con estas y no pueden hacer frente a los rezagos y disparidades sociales y económicas; lo cual se traduce en decisiones erróneas tomadas por los poderes públicos sin que exista un verdadero esfuerzo por retroalimentarse con la información externa que condiciona la efectividad de las respuestas.

... el Gobierno moderno tiene que contar con objetivos sociales claramente establecidos y definidos; que debe trabajar con mayor equidad para proveer un mejor equilibrio de las diferentes fuerzas de la sociedad; que debe existir un acuerdo común entre los órganos institucionales y personas que sirven en el gobierno para que haya el logro del bien común...²⁰

La información representa el principal estímulo para los órganos de gobierno porque su trabajo se establece a partir de los datos acerca de las necesidades y

¹⁹ Jiménez Castro, Wilburg, *op. cit.*, p. 206.

²⁰ *Ibidem.* pp. 206-207.

exigencias de la sociedad, así como de las percepciones de éxito o fracaso de las políticas y programas, lo cual permite corregir su rumbo. La sociedad, también, depende de flujos claros y objetivos de información sobre el desempeño de su gobierno y en particular de sus representantes; sin embargo la opacidad en el ejercicio gubernamental limita la participación de la ciudadanía en el escrutinio y supervisión de los resultados.

Al estar integrado por individuos, el gobierno corre el riesgo de que sus objetivos se desvíen motivados por intereses de particulares que afectan su desempeño para preservar el orden y bienestar general, suministrar bienes y servicios e incentivar el desarrollo económico. Por tratarse de organizaciones que deben cumplir con objetivos bien establecidos es necesario que se compruebe la naturaleza de sus acciones así como sus resultados.

Los órganos gubernamentales no son transparentes por naturaleza, se trata de una característica que debe trabajarse, construirse e implementarse a la par de distintos objetivos políticos, organizacionales, éticos, culturales y educacionales al interior y fuera del gobierno. Actualmente existen sistemas de control social cuyo propósito es evitar que el gobierno se vea atacado por la corrupción, por lo tanto combatir la opacidad, la impunidad y la manipulación de datos por medio de la transparencia se perfila como la opción más viable.

La transparencia permite a las organizaciones gubernamentales informar acerca de sus decisiones, procesos, rutinas y resultados a la sociedad mediante la información existente sobre los asuntos públicos en diversas modalidades y sobre múltiples aspectos (remuneraciones, repartición del presupuesto, costos de programas y procesos de toma de decisión). Transparencia significa que la información gubernamental que se genera en estas organizaciones públicas, fluye evitando asimetrías de datos y que también está disponible para los ciudadanos.

1.2.1 Gobierno mexicano

El supremo poder se divide en tres funciones que deben desempeñarse de manera equilibrada y coherente con las atribuciones que cada una tiene conferidas, a fin de que se auto limiten respectivamente evitando que los gobernantes aglutinen poder y que éste sea utilizado de acuerdo con decisiones ajenas al bienestar de la población. La organización constitucional del Estado mexicano establece en el artículo 49 que la distribución de funciones o competencias será la siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión...” Tena Ramírez señala que:

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene la voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material... el poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.²¹

El Poder Judicial está formado por la Suprema Corte de Justicia; el Tribunal Electoral; los Tribunales Colegiados; los Tribunales Unitarios de Circuito; los Juzgados de Distrito; y el Consejo de la Judicatura Federal. Su principal labor es ser el garante de que se cumplan las disposiciones constitucionales y las leyes federales sin que exista distinción de razas, clases sociales, sexo, edad o creencias, además debe proteger las garantías individuales y sociales de los mexicanos frente a los poderes del Estado, así como dirimir y equilibrar las controversias que puedan existir entre los mismos.

²¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 253.

El Congreso de la Unión a través de sus cámaras de diputados y senadores encarna el poder legislativo, en el primer caso los diputados son electos de forma directa por la ciudadanía y otros mediante el principio de “representación proporcional” y permanecen por periodos trianuales en el cargo, mientras que los senadores, también electos por voto directo, se encargan de representar a los estados de la federación pero su permanencia en el cargo es de seis años. En ambos casos se trata de individuos que pertenecen a alguno de los partidos políticos del país y su labor principal es discutir, acordar y elaborar las leyes, las cuales, en teoría, deben reglamentar o instituir situaciones que responden a intereses y necesidades colectivas; de manera específica sus atribuciones se encuentran en el artículo 73 constitucional. La importancia de que este poder se mantenga independiente al Ejecutivo radica en que es el vínculo más directo con la sociedad, por lo cual posee la capacidad y responsabilidad de controlar e instruir al Presidente para que sus decisiones beneficien al país.

El artículo 80 constitucional establece que el representante del poder Ejecutivo es el Presidente de la República, quien posee mayores capacidades y poder en la toma de decisiones correspondientes a los negocios de orden gubernamental y administrativo del país. Elegido por voto directo de la ciudadanía mexicana, al Presidente corresponde dirigir los asuntos gubernamentales, siguiendo como norma fundamental los preceptos constitucionales; además posee la capacidad de elegir a sus colaboradores más cercanos (gabinete) quienes serán los representantes de las secretarías de Estado y administraran las políticas y programas de los distintos asuntos gubernamentales, así como de la recaudación fiscal y relaciones internacionales.

México se caracteriza por poseer un Ejecutivo que actúa con cierta independencia en la dirección política del país, es decir en el sistema político mexicano el Presidente posee las capacidades indispensables para desenvolverse de manera relativamente independiente del poder legislativo, anteriormente era evidente su

predominio sobre los demás poderes figurando como elemento central en el proceso de toma de decisiones.

La sociedad ignoraba el carácter de representatividad propio de nuestro sistema democrático, estaba sometida y desconocía el manejo de los asuntos públicos, así como el monto de recursos que sus representantes empleaban. El gobierno funcionaba bajo un esquema de discrecionalidad, corrupción e impunidad, pero con el declive del partido hegemónico se pasó de un régimen presidencialista autoritario a un sistema más plural, política y socialmente hablando.

El sistema democrático del país era un espejismo que se justificaba con la participación ciudadana en procesos electorales. El régimen político estaba en una crisis de legitimidad como secuela de elecciones fraudulentas y decisiones de gobierno erróneas. La ciudadanía comenzó a exigir respuesta a sus demandas, por lo que la modernización de las estructuras gubernamentales fue inminente.

Comenzó así el proceso de reconocimiento y consolidación de talentos democráticos con los que la sociedad aprendió a intercambiar ideas con mayor intensidad; se reconocieron conceptos y elementos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas y a pesar de que no se trataba de algo novedoso representaba la respuesta a una antigua demanda legítima: un ejercicio de gobierno abierto y sujeto al escrutinio público. La idea de transparencia que prevalece en el país la sustenta como el pilar del acceso a la información y por añadidura de la rendición de cuentas, garantes de la consolidación democrática.

Para el establecimiento de la transparencia en México era indispensable que además de trabajar en pro de un sistema electoral honesto se trabajara en la consolidación de una verdadera cultura democrática. Con el derecho ciudadano de acceso a la información se pretende el establecimiento de sociedades equitativas y correspondientes con la gestión de los asuntos públicos. El acceso a la información y la rendición de cuentas son insumos que propician la participación organizada de la sociedad, porque con más y mejor información los ciudadanos

adquieren mayor capacidad de incidir en la toma de decisiones que orientan y definen el rumbo de políticas, programas y proyectos gubernamentales.

1.3 Administración Pública

Una primera aproximación a la Administración Pública permite determinar que es ciencia y actividad, pero en ambos casos incesante y llena de altibajos tanto conceptuales como operativos; como ciencia se aboca a determinar cómo es y cómo funciona la concreción del ente estatal, específicamente del gobierno, lo cual permite ponderar entre las formas de organización, operación y estructuración más adecuadas de conformidad a las instituciones y organismos públicos. Como instrumento es adecuado conceptualizarla como la actividad del gobierno plasmada a través de organismos públicos que operan teniendo como referente primigenio las necesidades sociales.

Debido a que se trata de un instrumento de gobierno plural y multidisciplinario no existen conceptos únicos, sino aproximaciones de su objeto de estudio y concreción práctica; sin embargo, esta multiplicidad de acepciones lejos de favorecer su desarrollo dificultan su entendimiento, pues el hecho de que cada vez son más las atribuciones con que cuenta, tornan complicado su quehacer profesional.

La Administración Pública es parte del Estado, que es un concepto más amplio y puede concebirse como el Gobierno en acción. Está enraizada en las tradiciones culturales y en las actitudes de sus pueblos, e influida por otros países con quienes convive dentro del concierto mundial de naciones. Por eso hay diferentes criterios sobre lo que ella es o debería ser; sobre sus objetivos; sobre su ámbito; sobre sus actividades; sobre sus enfoques, sobre los límites que ella tiene o debería tener etcétera.²²

²² Jiménez Castro, Wilburg, *op. cit.*, p. 175.

La Administración Pública puede ubicarse, principalmente, en la función ejecutiva del gobierno pues éste posee un importante desgajado de instituciones que poseen procedimientos y funciones administrativas que son desempeñadas por personal profesional capacitado para desempeñarlas. Los organismos e instituciones públicas (entes ministeriales, centralizados, descentralizados, desconcentrados, autónomos, empresas públicas, etcétera) se agrupan de conformidad a ciertas actividades que son consideradas como prioritarias para la preservación y desarrollo de la sociedad (seguridad, educación, trabajo, etcétera).

Para asegurar el buen cumplimiento de las decisiones y el óptimo desarrollo de las políticas gubernamentales, es necesario que la administración cuente con un diseño organizativo que sea capaz de dar respuesta a las funciones que la sociedad le reclama.

La administración, en tanto organización, puede ser analizada desde dos grandes perspectivas: como organización relacionada con un entorno, y como organización en sí misma.²³

Atendiendo al modelo de David Easton que ejemplifica la relación del sistema político con el sistema social como de demanda-respuesta (input-output), es posible ubicar a la Administración Pública en la concreción misma de las respuestas gubernamentales, por lo tanto, resulta innegable su sentido social por ser el que retroalimenta su accionar de acuerdo con los resultados, positivos o negativos, que se obtienen con la implementación de ciertas políticas o programas. La Administración Pública es el gobierno en operación por ello es la parte que más percibe la sociedad.

Como su actividad es coherente y racional a los fines del Estado existen en su interior procesos que determinan objetivos, proyectos, planes y políticas, todo lo anterior implica la utilización de recursos (materiales o humanos) para cumplir su cometido (satisfacción de las necesidades de la población y conciliación de intereses). "...el proceso mediante el cual se definen objetivos, se formulan planes

²³ Caminal Badia, Miquel *op. cit.*, p. 419.

y políticas, se crean y administran instituciones, se movilizan energías humanas, se utilizan recursos y se llevan a cabo los cambios necesarios.”²⁴ El sentido netamente público del Estado se transfiere a su administración, por lo que como aparato de gobierno adopta como objeto a la sociedad, y labora por y para mejorar su calidad de vida y estimular el desarrollo nacional, cumpliendo de esta manera con las responsabilidades del Estado y del Gobierno.

La actividad administrativa está segmentada, se estructura de acuerdo con planes y programas que pretenden hacer más práctico, dinámico y eficaz su accionar de ahí que se le relacione al “qué hace y cómo lo hace el gobierno”, en otras palabras, el conjunto de operaciones que lleva a cabo para el cumplimiento de las políticas gubernamentales. Es la actividad más directa y positiva del Estado, en primera instancia, por ser el vínculo más cercano de éste con la sociedad con miras a la satisfacción del interés general, y la segunda por ser la concreción de la norma.

Las distintas dependencias públicas plasman su actividad mediante procedimientos especializados, que por lo menos en teoría, pretenden dar satisfacción a necesidades colectivas. Vista desde una posición más mecanicista es posible asimilar al Gobierno con una máquina y a la Administración Pública con el engranaje que permite que funcione. Las actividades que estructura y adopta la administración, y que poseen autoridad política para hacerse cumplir, comprenden la dirección y ejecución de los negocios públicos de todos los órdenes de gobierno, así también los de materia internacional. Además implica una movilización de voluntades, conductas e intereses humanos para que su actuar logre permear en el entorno político y social.

La participación ciudadana es un elemento cada vez más importante para el éxito de las actuaciones públicas. La administración debe pasar de considerar a la ciudadanía como mera receptora pasiva de bienes y servicios, a integrarla dentro de la organización como protagonista activo. Esto conlleva elevar el grado de

²⁴ Jiménez Castro, Wilburg, *op. cit.*, p. 240.

descentralización de la gestión pública, y dar oportunidades organizativas reales dentro del proceso de toma de decisiones a esta participación... significa adecuar la organización en su conjunto a esta nueva manera de entender la administración, en clave más plural y participativa, democratizando sus procesos y abriendo nuevas vías de participación ciudadana, más allá de las cerradas prácticas de concentración social, para que sea la propia ciudadanía la que –junto con los representantes públicos y las personas que desempeñan tareas administrativas– vaya definiendo en cada ocasión cuál es el interés público o general que cada momento debe guiar una actuación administrativa.²⁵

La Administración Pública funciona con base en un amplio cuerpo burocrático y su accionar se estructura en procedimientos rutinarios que lo tornan engorroso y por ello propenso a sufrir los embates de la corrupción. Debido a que utiliza recursos humanos y económicos para concretar las disposiciones de gobierno sus actividades poseen un vínculo muy estrecho con la vida diaria de la sociedad y por ello sus resultados, buenos o malos, tienen repercusiones directas en el debilitamiento de las instituciones.

La transparencia es una cualidad que permite a la Administración Pública mejorar sus procesos de organización y ser más eficaz en su desempeño porque disminuye las asimetrías de información intra-gubernamental que truncan los procedimientos administrativos y además involucra a la ciudadanía en procesos de evaluación del desempeño. Sin embargo, en las estructuras burocráticas, caracterizadas por su rigidez, la transparencia puede implicar también un incremento de trámites y procedimientos administrativos que resten agilidad y capacidad de respuesta a las organizaciones.

Al facilitar que los flujos de información asciendan y desciendan en todo el entramado organizacional disminuye el riesgo de que las dependencias pierdan el rumbo o desvíen recursos públicos alentadas por los intereses de la base burocrática.

²⁵ Caminal Badia, Miquel, *op. cit.*, p. 423.

La transparencia facilita el funcionamiento de las organizaciones porque es impulsada por diversas tecnologías de la información que permiten a los ejecutivos y a sus respectivos gabinetes dirigir de una manera más práctica su funcionamiento hacia el cumplimiento de metas y objetivos. Sin mencionar que todos estos nuevos instrumentos establecen una nueva forma de gestionar lo público en contubernio con la sociedad para evitar la discrecionalidad en la aplicación de recursos y en la toma de decisiones.

1.3.1 Administración Pública mexicana

Al Poder Ejecutivo corresponde desarrollar la administración pública como principal actividad para la prestación de servicios públicos. El presidente es su titular y posee una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio en el desempeño de sus atribuciones y que dependen de él directa o indirectamente. La Constitución establece claramente en el artículo 90 que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...”

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) regula a fondo el aparato administrativo del Estado mexicano definiendo las competencias y atribuciones de las dependencias del poder Ejecutivo, procurando que no existan duplicidades y omisiones en la operación del sector administrativo central y paraestatal.

La administración pública mexicana se estructura de tal forma que pretende distribuir equitativamente los asuntos públicos entre los responsables de cada uno de los ramos, denominados Secretarías, y que poseen una importancia igualitaria por tratarse de asuntos vitales para el desarrollo del país, como: educación, cultura, desarrollo económico, desarrollo humano, agricultura, obras públicas,

etcétera. Las secretarías realizan funciones específicamente delimitadas con el propósito de alcanzar el mayor grado de eficiencia y eficacia en la implementación planes y programas sectoriales, y que éstos respondan adecuadamente a las demandas que la población exige.

Dentro de la Administración Pública Federal (APF), el sector paraestatal es una parte indispensable pues se trata de organismos auxiliares del Ejecutivo que tienen la tarea de coordinar esfuerzos con las dependencias centrales, a fin de que su actuar esté debidamente ordenado y lograr la mejor implementación de los programas sectoriales y por tanto el adecuado uso de los recursos escasos del Estado.

La dinámica económica y social a nivel internacional repercute drásticamente en el aumento de las necesidades sociales, y consecuentemente éstas se vuelven asuntos más complejos en las agendas de los gobiernos. En México dicha situación queda identificada con el crecimiento de la administración pública, ya que ésta es la encargada de lograr los objetivos que el gobierno plantea; sin embargo, las nuevas problemáticas de la era global exigen cada vez más cambios y reformas administrativas a fin de adecuarla a las circunstancias políticas, económicas y sociales imperantes.

Los esfuerzos del gobierno federal se encaminan a incentivar nuevas formas de coordinación interinstitucionales así como en los tres órdenes de gobierno, ya que, los gobiernos estatales y municipales hoy día poseen mayores atribuciones y deben ser capaces de desempeñarse como rectores sociales, pero sobre todo, satisfacer las demandas de una sociedad en constante evolución.

A lo largo de varios años el argumento para el establecimiento de la Democracia consistió básicamente en la construcción de un sistema electoral confiable y uno de partidos políticos más plural, posteriormente el tema de cómo acceder y distribuir el poder quedó relativamente resuelto, a tal punto que han adquirido preponderancia aquellos tópicos que explican cómo controlar y legitimar el poder

en los gobiernos democráticos²⁶ y consecuencia directa de esta situación se comienza a hablar de transparencia, acceso a la información, y rendición de cuentas; sin embargo, es muy difícil establecer un concepto único sobre cada uno e independiente entre sí, porque son elementos que en el entramado de la vida democrática de México se complementan mutuamente.

Los tres forman parte de un mecanismo encargado de garantizar la gobernabilidad democrática, es decir, a partir de ciertos cambios en las estructuras de gobierno las instituciones públicas deben funcionar de forma cooperativa con la ciudadanía, con ello se establece y fortalece un sistema de pesos y contra pesos a fin de regular el funcionamiento y desempeño del gobierno, específicamente de políticos y funcionarios, para evitar conductas corruptas que vayan en contra del interés general, por tanto, requiere de madurez ciudadana para que ésta desempeñe su papel como fiscalizadora y con mayor protagonismo en la toma de decisiones.

Un adecuado sistema de rendición de cuentas implica un ejercicio de gobierno más transparente, en el que todas las decisiones, montos y datos gubernamentales son de dominio público. Supone también, una interacción directa y corresponsable de los ciudadanos con los funcionarios de la Administración Pública en lo referente a su desempeño y manejo de los recursos públicos.

En sí misma la transparencia no es un fin, sino un instrumento que materializa en la rendición de cuentas, en otras palabras, es todo un proceso que implica que la información gubernamental descienda de manera formal y organizada a los ciudadanos para que sean ellos quienes examinen y supervisen responsablemente el desempeño de sus representantes para retroalimentar a la Administración Pública de manera favorable.

Los temas relacionados a este estudio presentan muchas interrogantes en cuanto a la definición de conceptos, lo cual vuelve difícil y un tanto repetitivo el dialogo sobre la materia. Es preciso iniciar con algunas reflexiones que clarifiquen cada

²⁶ Véase Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 8, 2007.

uno de estos conceptos que surgieron recientemente a luz pública sin una clara definición y sentido empírico, lo que trajo como resultado la edificación de diversos conceptos e instituciones que al final parecieran estar hablando sobre un mismo tema, tal es caso de la transparencia, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública, de ahí que este esfuerzo tenga como pretensión la identificación de puntos comunes y diferencias en dichas cuestiones.

1.4 Del derecho a la información al derecho de acceso a la información pública

El derecho a la información se respalda en ciertas libertades básicas que comprenden la forma en la que un individuo o grupo están facultados para recibir y allegarse información que necesitan, así como también de expresarse con plena libertad sin temor a la censura. En este derecho existen sujetos activos o emisores y sujetos pasivos, quienes con sustento legal poseen la prerrogativa para exigir y recibir información de calidad y por lo tanto útil para la finalidad a la que estará encomendada.

Se trata de un concepto de gran envergadura que engloba el acceso a la información y a la libertad de expresión y cuyo principal sustento se encuentra establecido en el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que determina que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.²⁷

²⁷ “Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva han sostenido que el derecho a la información... de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y ser informada... La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos –copiar, almacenar, tratar, difundir, recibir-; así como los tipos –hechos, noticias, datos, opiniones,

El auge que adquirió el derecho a la información en las agendas democráticas de gobierno se da a partir de las reformas tecnológicas de última generación que han influido de manera directa en el incremento y velocidad con que se transmite la información ya que emplea diversos medios e instrumentos tecnológicos para difundir datos, cifras y situaciones específicas sobre los asuntos de carácter público. La cuestión está en cómo los Estados democráticos deben ser capaces de transformar sus estructuras a fin de adaptarse a las circunstancias del escenario actual; o como Mark Bovens señala:

... debemos conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales... En el umbral del fin de la era industrial y con el advenimiento de la 'sociedad de la información' el mundo necesita ajustar sus marcos constitucionales con objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información.²⁸

El derecho de acceso a la información pública es sólo una vertiente del derecho a la información, y toma cuerpo a partir de normas jurídicas que pretenden garantizar el acceso y escrutinio a los datos y registros públicos que se encuentren en poder de los órganos estatales.

... el derecho a la información *lato sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en *stricto sensu*, cuando se requiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros, y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público... [Y por su parte] el derecho de la información es la rama del derecho público que tiene como objeto de estudio al derecho a la información.²⁹

ideas-; y sus diversas funciones." Véase Caballero Juárez, José, Vanessa Díaz, Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información en el poder judicial*, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006, p. 08.

²⁸ Ackerman, John, Irma E. Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 7, 2007, p. 14.

²⁹ Caballero, Juárez, *op. cit.*, p. 11.

Con el derecho de acceso a la información los asuntos públicos se encuentran más cerca de la ciudadanía, por lo que no los percibe ajenos a las circunstancias que influyen de terminantemente en su calidad de vida, por tanto, con la información pública, y el adecuado uso de la misma, se construyen ejes de trabajo coordinando sociedad-gobierno en los que la ciudadanía desempeña un papel más activo en la gestión de los asuntos públicos que fueron encomendados a distintas instituciones públicas (de ahí que sea considerado como un derecho básico para la participación política).

... el derecho a la información está sólidamente fundado en los principios básicos de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana. Aún más... la participación ciudadana para el control gubernamental no es sólo una posibilidad productiva sino un deber y una responsabilidad. 'La tarea de promover servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a las organizaciones gubernamentales, pero los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que estas agencias funcionen correctamente... [Existe] una obligación de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y se puede justificar el derecho de acceso a la información como mecanismo para permitir a los ciudadanos cumplir con esta obligación'³⁰

1.4.2 Transparencia, garantía institucional del derecho de acceso a la información pública

En su acepción básica la palabra transparencia hace referencia a la *cualidad de lo transparente*, es decir, aquello que permite ver los objetos con claridad a través de él. Recientemente dicha connotación ha sido trasladada a los asuntos gubernamentales y políticos, refiriendo a la perfecta visibilidad en aquellas áreas que competen a la opinión pública a fin de evitar opacidades en las estructuras de gobierno. "La visibilidad significa que los asuntos administrativos no están ubicados en la opacidad y que tampoco se ciñen a prácticas contrarias al espacio

³⁰ Ackerman, John, *op cit.*, p. 15.

de lo público que, por alcance, es para todos los miembros de la comunidad civil y política.”³¹

Comúnmente utilizados como sinónimos la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se distinguen en que “la noción de transparencia parece provenir de la ciencia política y de la administración pública y no del derecho”³². Sin embargo muchas constituciones de Estados democráticos la han adoptado como la panacea de la transición democrática por lo que no puede estar ausente en cualquier análisis al respecto. La transparencia tiene que ver con el control y con el sistema de pesos y contra pesos en la administración pública por ello es que en la mayoría de las disposiciones normativas es el punto clarificador de la actuación de los funcionarios públicos, o dicho formalmente, es el “principio de publicidad del Estado.”

A pesar de que su auge es relativamente reciente, se trata de un valor democrático de vieja historia; empero, su eficacia empírica dista mucho de concretar en un sistema efectivo de control de los gobernados hacia sus gobernantes.

La transparencia consiste en aquella condición adoptada por los poderes públicos en la que clarifican la información referente a su labor y desempeño, posibilitando que esté a la vista de todos lo tocante a los asuntos de carácter público, por lo que existe una mayor fiscalización de los recursos que emplean los representantes de la ciudadanía. “La importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la transparencia de la actuación pública parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en su conjunto.”³³

³¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Perspectiva de la administración pública contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p. 46.

³² Caballero Juárez, José, *op cit.*, p. 12.

³³ Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, p. 11.

Partiendo de la premisa de que los asuntos de gobierno son de carácter público, la transparencia es para los mandatarios una responsabilidad, ya que su desempeño siempre debe estar caracterizado por la publicidad de sus actos, lo cual les otorgará legitimidad ante la sociedad. Es un elemento más que facilita la rendición de cuentas, porque representa un incremento en los flujos de información accesible a la ciudadanía y sometida al riguroso criterio y análisis de la opinión pública.

La transparencia es una vía que se caracteriza por favorecer el conocimiento de los actores, estructuras, procesos, políticas, presupuestos, programas y acciones que sustentan la operación continua y compleja de la Administración pública para identificar los elementos más sobresalientes que se relacionan con la información público-gubernamental y que los ciudadanos tienen el derecho de conocer de manera ordenada.³⁴

En los gobiernos democráticos la transparencia no es el fin en sí misma, sino la característica que posibilita e incentiva el acceso a la información y como consecuencia directa el ejercicio de la rendición de cuentas, con ello se pretende que el gobierno esté siempre bajo la lupa de una sociedad que es consciente de sus derechos y responsabilidades y, por lo cual, es capaz de crearse un criterio de si el desempeño de sus representantes de verdad apunta a incentivar algún beneficio común y si se dio cumplimiento a los objetivos de planes y programas de gobierno con un adecuado uso de los recursos públicos.

La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus acciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas... Si se atiende a la regulación jurídica de la transparencia, se puede colegir que el principio de transparencia es una parte del derecho de acceso a la información pública y no al contrario.³⁵

³⁴ Uvalle, Berrones Ricardo, *op cit.*, p. 50.

³⁵ Caballero, Juárez José, *op cit.*, p. 13.

Además de tratarse de la clarificación y accesibilidad de información la transparencia también tiene que ver con los procesos en los que ésta se gestiona, en otras palabras, no basta con sólo poner la información al alcance de todos, sino que ésta sea clara, útil, consistente, oportuna y de calidad, y que la sociedad (que es su último destinatario) sea consciente de su derecho y de la importancia que tiene en sus manos para generar e incentivar importantes transformaciones.

Al igual que todo concepto que tiene relación directa con circunstancias propias de la vida pública la transparencia posee riesgos y desventajas, riesgos en el sentido de que los gobiernos no vean en ella un valor democrático, sino un peso más sobre su desempeño, lo cual puede redundar en circunstancias en las que la información proporcionada no sea del todo verídica o que no pase por los suficientes filtros que permitan que sea útil y confiable. Desventajas en el sentido de que implica también la publicidad de distintos datos que conciernen sólo al ámbito de lo privado y ¿hasta qué punto lo público debe influir o repercutir en lo privado?

... uno de los riesgos más palpables del derecho a la información es que, por esta vía y paradójicamente, el ciudadano quede expuesto a sutiles sistemas de represión, manejadas por el Estado, o que su seguridad privada o sus garantías individuales se vean abiertamente amenazadas.³⁶

Lo privado es inherente a la individualidad (los intereses subjetivos) que constituye lo público (la suma de los mismos) aunque continua siendo su objeto la preservación, desarrollo y desenvolvimiento de las capacidades particulares. La división determinante entre estos ámbitos refleja las actividades relacionadas al mundo de las interacciones sociales y aquellas relacionadas al mantenimiento de la vida. El interés particular deja de ser el interés predominante transformando la agrupación en una entidad que resume el interés general. Una esfera privada del individuo y una esfera pública del ciudadano, la representación de la voluntad de todos permite la participación efectiva de los individuos en la condición pública.

³⁶ Merino, Mauricio (Coord.), *op. cit.*, p. 15.

... la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública... hace las veces de herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública... también lo es el concepto correlativo denominado rendición de cuentas o *accountability* no es un derecho fundamental ni una garantía instrumental del derecho de acceso a la información pública, sino más bien... es uno de los valores que protegen la existencia y eficacia de ésta institución jurídica.³⁷

1.4.3 Rendición de cuentas

Al igual que muchos de los conceptos utilizados en las ciencias sociales la rendición de cuentas se enfrenta con la barrera impuesta por la Torre de Babel al ser la traducción inexacta del vocablo anglosajón *accountability* "...se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo la traducción más común y las más cercana es la *rendición de cuentas*."³⁸

Uno de los objetivos centrales de la rendición de cuentas pretende que a través de ella los gobiernos estén en posibilidad de informar, pero sobre todo explicar a sus gobernados las acciones y decisiones de gobierno, así como también, aceptar las responsabilidades que dichos actos pudieran contraer.

La rendición de cuentas concierne a la responsabilidad que tanto la Administración como los administradores de la cosa pública tienen ante los ciudadanos para evitar indolencia, dilaciones, desinformación, abusos, negligencia e impunidad cuando se cometen irregularidades en el ejercicio del cargo. La rendición de cuentas tiene como meta que los ciudadanos tengan a través de sus representantes políticos,

³⁷ Caballero, Juárez José, *op cit.*, p. 14.

³⁸ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 3, 2007, pág. 11.

presencia en los procesos de auditoría, fiscalización, vigilancia y seguimiento de las acciones que lleva a cabo la Administración pública.³⁹

Requiere de flujos constantes de información acerca de los actos y decisiones de gobierno y para que tenga efectiva labor debe inscribirse en un contexto en el que los ciudadanos tengan las capacidades suficientes para discernir acerca del desempeño de sus representantes, como resultado inmediato pueden resultar dos circunstancias específicas: si los gobernantes se desempeñan conforme a su mandato la ciudadanía puede demostrar su aprobación por medio de los procesos electorales (sanción positiva); y en caso contrario recurrir a las instancias encargadas de imponer sanciones impositivas (negativas) sobre casos específicos de corrupción.

... en esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).⁴⁰

De lo anterior es posible visualizar dos circunstancias características en la rendición de cuentas: en primera instancia puede ser comprendida como la responsabilidad jurídica y política de informar sobre actos y decisiones de gobierno y ser responsable de los mismos; y también, como la capacidad impositiva de sanciones hacia quienes violen las leyes y las reglas éticas de conducta. La rendición de cuentas no depende de la buena voluntad de los gobernantes por informar, porque se encuentra inscrita en el marco del estado de derecho, por lo que existe responsabilidad jurídica para que quienes informan también den cumplimiento a sus responsabilidades (obligatoriedad del acto). En la mayoría de los países inscritos en estas tendencias democratizadoras la rendición

³⁹ Uvalle, Berrones Ricardo, *op cit.*, pág. 50.

⁴⁰ Schedler, Andreas, *op cit.*, p. 11.

de cuentas se respalda en un ordenamiento jurídico que la resguarda como pilar de la consolidación democrática y reforma de las instituciones públicas.

El hecho de que la información esté abierta al escrutinio público propone el establecimiento de una nueva relación Gobierno-sociedad en la que los ciudadanos son más analíticos sobre los asuntos y desempeño de sus autoridades, pero también con la capacidad de enjuiciar y castigar actos que vayan en contra de las leyes. “El control del poder es la fórmula que en la democracia permite diseñar límites para su ejercicio evitando el abuso o la arbitrariedad. El control del poder ha permitido y permite que las democracias funcionen en el marco de pesos y contrapesos que también son parte del ejercicio institucional de la administración pública.”⁴¹ Según Guillermo O’Donell es posible distinguir dos tipos básicos de rendición de cuentas:

- ❖ Horizontal; que implica un sistema verdaderamente operante de pesos y contrapesos ya que radica en una vigilancia mutua, donde los órganos del Estado están vigilados por otras instituciones, también estatales, con atribuciones fiscalizadoras, con lo cual se asegura la permanencia y efectividad de la transparencia, la responsabilidad y la legalidad en las acciones de gobierno.
- ❖ Vertical; la cual se desarrolla entre niveles jerárquicos en los que la jerarquía más alta es la encargada de fiscalizar a sus subordinados; la rendición de cuentas vertical concluye, si es el caso, con sanciones impuestas por el electorado y plasmadas específicamente en el voto de castigo pues los flujos de retroalimentación entre el gobierno y la sociedad permiten a ésta última juzgar el desempeño de sus representantes.⁴²

En gran parte la rendición de cuentas es consecuencia directa de la verdadera efectividad de un sistema de contra medidas en el que la sociedad desenvuelve un papel muy importante, pues sobran ejemplos que demuestren que en periodos

⁴¹ Uvalle, Berrones Ricardo, *op cit.*, p. 49.

⁴² Peschard, Jacqueline, *op cit.*, p. 16.

anteriores los representantes abusaban de su posición para imponer gobiernos que sólo respondían a sus prerrogativas personales, por tanto, la rendición de cuentas social es también el resultado de la necesidad de vigilar y controlar al poder.

Desde otro enfoque podemos apreciarla punto seguido de los procesos de democracia electoral, en donde quienes resultan electos deben desempeñar sus atribuciones de manera clara (atendiendo a la transparencia) y nunca perder la sensibilidad ante las necesidades y demandas del electorado; además de la responsabilidad necesaria para responder sobre sus actos. “Con la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana, la Administración pública no toma distancia insalvable con los ciudadanos y en cambio ingresa a la edad de la institucionalidad democrática la cual consiste en que su operación es regulada por normas, reglas y procedimientos que tienen como vértice político los valores de la democracia.”⁴³

⁴³Uvalle, Berrones, *op cit.*, p. 51.

1. Transparencia y acceso a la información, elementos de la agenda de buen gobierno

2.1 Buen gobierno y combate a la corrupción

El contexto internacional que envuelve a México, y desde hace varios años se rige por el modelo neoliberal y por la globalización, influye en la definición de políticas y programas de gobierno, se trata de un entramado en el que convergen distintas organizaciones internacionales de desarrollo, que año con año diseñan e implementan innovadoras tendencias de “buen gobierno”, acordes a “nuevos talentos democráticos”, que pretenden homogeneizar a todas las naciones a fin de garantizar un desempeño gubernamental eficiente y la existencia de garantías y derechos políticos propios a los individuos, pero cuya implementación influye de manera determinante en el espacio de lo público en el que se desenvuelven sus órganos e instituciones.

La tendencia de “Buen gobierno” tiene lugar a raíz de la decadencia del Estado benefactor, al sistematizarse aspectos clave de teorías económicas anglosajonas que entre sus principales objetivos postulaban: la eficiencia y eficacia, la transparencia, y la reducción burocrática en las administraciones estatales. De ellas derivarían pautas enfocadas a la modernización de la gestión pública, la ética y la profesionalización de los funcionarios públicos.⁴⁴

Por esta razón desde hace ya algunos años diversos organismos internacionales enfatizan el desarrollo e implementación de estrategias, programas y políticas que promuevan y garanticen la eficiencia y eficacia en todos los aspectos de la Administración Pública disminuyendo así las líneas de corrupción para elevar la competitividad, reducir el riesgo país y mejorar la calidad de los servicios públicos.

El hito de la Transparencia surge como contraparte a las prácticas que por herencia del Medioevo, atravesando las grandes revoluciones, el Estado de

⁴⁴ Véase Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Función Pública, 2005.

Derecho y hasta los gobiernos autoritarios limitaron la movilidad social a través del *Arcana Imperii*,⁴⁵ la información era vista como un privilegio reservado al gobernante y un bien necesario para ejecutar y preservar el poder; tal prerrogativa permitió que bajo el auspicio de la impunidad se desarrollaran prácticas, que como telón de fondo tenían el abuso de poder. En los Gobiernos Democráticos con sociedades abiertas, elecciones periódicas e igualdad de oportunidades, la transparencia y el derecho de acceso a la información se perfilan como elementos capaces de dotar de nuevos bríos a las sociedades que poseen la publicidad de la información como cualidad indispensable para deliberar y justificar los actos y decisiones de los órganos públicos.

Empero, el camino hacia la adecuada conceptualización y aplicación del concepto transparencia no fue tan sencillo. En el nivel internacional se originaron largas jornadas de discusión entre naciones de todos los continentes, promovidas por organismos y bancos de desarrollo internacionales, con el fin de enfrentar de manera coordinada un problema cuyas secuelas estaban (y continúan) estancando el desarrollo económico de muchos países, la “*corrupción*”⁴⁶. Poco a poco fue calando en las sociedades el ver a la corrupción como algo natural, propio de las estructuras gubernamentales y empresas privadas; así, en muchas naciones de forma irremediable fue fracturada la confianza ciudadana y con ello se estancó la producción de capital social.

Durante décadas los organismos internacionales intentaron justificar de manera razonable este problema manifestando que la respuesta al fenómeno se encontraría en razón a la fortaleza o debilidad de las instituciones de cada país.

⁴⁵ Al respecto puede consultarse: Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 4, 2007.

⁴⁶ “Este fenómeno delictuoso siempre tiene el contenido de traspaso indebido de recursos desde un fin legítimo a otro ajeno a las finalidades del servicio público. Considerando a la corrupción política, aquella que realizan los políticos en el ejercicio de sus cargos políticos o de elección popular, la corrupción administrativa se define por su actor principal: el funcionario (o los políticos que ejercen funciones administrativas), de manera que el político que asume un cargo administrativo también pasa a ser sujeto posible de la corrupción administrativa... Transparency International la define de acuerdo con Gianfranco Pasquino: <<se designa como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. >>” Véase en: *3er. Premio Estatal de Investigación, Derecho a la Información*, México, Comisión Estatal de Información Gubernamental Querétaro, 2007, pp. 142-143.

Derivado de esta noción, la tesis más aceptada durante muchos años sostenía que la corrupción desaparecería proporcionalmente al incremento en los niveles de desarrollo de las naciones, por tanto, el problema estaba íntimamente ligado con cuestiones económicas. La década de los noventa acabó con esa idea, específicamente fue Peter Eigen, funcionario del Banco Mundial, quien concluyó que las políticas de dicha institución eran inapropiadas ante los efectos de la corrupción.

Fue así que en 1993 este abogado fundó una organización civil llamada *Transparency Internacional*. Con ello la palabra transparencia se incorporó de manera decidida al léxico de los asuntos públicos... La corrupción no sólo es un problema moral o ético sino además un gran obstáculo al desarrollo de las naciones. La corrupción es un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto sistemáticamente, sin ningún tipo de consideraciones diplomáticas o políticas.⁴⁷

Dado que la corrupción no es palpable, una vía factible para ponderarla era a través de la percepción ciudadana, de los trastornos que dejaba en el tejido asociativo de las personas y las estructuras gubernamentales. Eigen desarrolló en 1996 el primer Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) un análisis comparativo del fenómeno entre distintas naciones. El concepto transparencia, como respuesta a los malestares de la corrupción, a nivel internacional fue dotado con matices teóricos, cualitativos y cuantitativos adquiriendo contenido a partir de las nuevas tendencias democratizadoras y de “buen gobierno”.

Fueron muchos los encuentros internacionales que al respecto se suscitaron, pero en general todos con el mismo objetivo: diseñar lineamientos acordes a las tendencias de la nueva gestión pública que permitiesen mejorar los procesos de las administraciones públicas. La transparencia se erigió como el instrumento idóneo en pro de la modernización administrativa. Los jóvenes estados democráticos reconocieron la importancia de contar con instrumentos jurídicos capaces de combatir la corrupción en todas sus facetas (prevenirla, detectarla,

⁴⁷ Reyes Heróles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 1, 2007, p. 11.

sancionarla y erradicarla) incentivando la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública. Además consideraron necesario seguir promoviendo el intercambio de experiencias y la cooperación en esta labor.

Uno de los primeros referentes en la materia fue la *Convención Interamericana contra la Corrupción*⁴⁸ celebrada el 29 de marzo 1996 por miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y ratificada por el Senado de la República el 27 de mayo de 1997. Dentro de sus objetivos generales planteó que la democracia representativa era crucial para “la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”.

La democracia se consolidó como el sistema ideal que propiciaría la estabilidad y desarrollo de las naciones. Año con año, reunión con reunión, se fueron introduciendo nuevos preceptos en la agenda de discusión de las organizaciones internacionales y en las agendas de gobierno, pues los lineamientos y planes que en ellas se acordaban debían ser aplicados a manera de normas generales para el fortalecimiento democrático y del Estado de derecho. En general, se trató de promover la consumación de las prácticas de “buen gobierno”, auspiciando, por medio de la colaboración internacional, el combate a la corrupción, la profesionalización y la modernización administrativa.

Después la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estimuló el combate contra la corrupción a través de la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales*. En general, el aporte de este acuerdo significó la tipificación internacional del delito de soborno. México suscribió la convención el 17 de diciembre de 1997 y fue ratificada por el Senado hasta el 22 de abril de 1999.

⁴⁸ Véase en: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/Tratados/b-58.html> (consultado el 19 de noviembre de 2008)

Producto de la 3^o *Cumbre de la Organización de Estados Americanos* (abril de 2001) fue presentado un “plan de acción” para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de capital humano, del cual debemos rescatar lo siguiente:

Transparencia y buena gestión gubernamental

Reconociendo que la buena gestión de los asuntos públicos exige instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables a todos los niveles, al igual que la participación ciudadana, controles efectivos y el equilibrio y separación de poderes, y teniendo en cuenta la función que desempeñan las tecnologías de información y comunicación para el logro de dichos objetivos:

- Promoverán la cooperación entre las entidades nacionales del Hemisferio, responsables del desarrollo y mantenimiento de los procedimientos y prácticas para la preparación, presentación, verificación y auditoría de las cuentas públicas, con asistencia técnica de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales (BDM), cuando sea apropiado, y apoyarán el intercambio de información sobre actividades de supervisión relativas a la recaudación y a la asignación y gasto de fondos públicos; (...)
- Trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar la protección, promoción y respeto de los derechos humanos, y el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información;
- Crearán e implementarán programas, con el apoyo técnico y financiero de las organizaciones multilaterales y Bancos de desarrollo multilaterales, cuando sea apropiado, destinados a facilitar la participación pública y la transparencia, utilizando tecnologías de información y comunicación, según corresponda, en los procesos de toma de decisiones y en el suministro de servicios gubernamentales, al igual que para divulgar, dentro de los plazos legales contemplados en las legislaciones nacionales, información emanada de todos los niveles de gobierno.⁴⁹

Los organismos y bancos de desarrollo concientizaron a los países signatarios (menos desarrollados) de sus encuentros acerca de ciertos factores característicos de la realidad mundial que frenaban el desarrollo económico y cómo con la incidencia de las estrategias de buen gobierno, de corte neoliberal, se podían tener mejores resultados en el desarrollo e inserción de las naciones a la

⁴⁹ Tercera cumbre de las Américas, Plan de acción, Quebec, 2001, véase en: http://www.ftaa-alca.org/Summits/Quebec/plan_s.asp (consultado el 19 de noviembre de 2008)

globalización. Los organismos internacionales asumieron el compromiso de apoyar la implementación de dichas transformaciones brindando su asesoría y recursos financieros.

Los países de primer mundo iniciaron los esfuerzos pertinentes para poner en práctica el acceso a la información del gobierno y con ello dar pauta a la transparencia, o claridad en el manejo de los asuntos públicos. Dichas transformaciones responsabilizaron al gobierno ante la ciudadanía obligándolo a hacer de dominio público sus decisiones acompañadas de las razones, beneficios, afectaciones, montos, consecuencias y en sí todo el proceso de creación e implementación de un programa de gobierno o política.

Todos los estados que se consideraban a sí mismos democráticos, introdujeron en sus agendas estos enfoques eficientistas y destinaron grandes cantidades de capital a la adopción de las estrategias a sus situaciones particulares. Para el año 2003 eran aproximadamente 130 países los que se comprometieron con la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida)*⁵⁰ a transparentar el servicio público dentro de sus estructuras de gobierno; como resultado del evento se desprendió una serie de estrategias entre las que vale la pena mencionar: formulación y aplicación de políticas anti corrupción, rendición de cuentas, adecuada gestión de los bienes públicos, órganos de gobierno íntegros y honestos, transparencia financiera, acceso ciudadano a la información, modernización administrativa y participación ciudadana. Condicionamientos que los países signatarios de la convención debían cumplir con el apoyo de los organismos y bancos de desarrollo como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para que éstos confirmaran un futuro apoyo financiero a las naciones.

La necesidad por transparentar el servicio público de los órganos gubernamentales tiene su origen en la precariedad ocasionada a nivel internacional por las incidencias del fenómeno de corrupción, porque sus

⁵⁰ Véase en: <http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/936/2/CAC.pdf> (consultado el 24 de noviembre de 2008)

repercusiones más allá de tener implicaciones morales y éticas en el tejido asociativo de la ciudadanía frenan el desarrollo económico. Los países como parte de la serie de “reformas democráticas de tercera generación” deben garantizar que sus estructuras de gobierno funcionen teniendo en consideración los preceptos que la transparencia trae consigo, (acceso a la información y rendición de cuentas), al margen de una gestión de los asuntos públicos más plural y participativa.

A todos estos cambios se les denomina reformas democráticas de tercera generación porque se caracterizan por la utilización de herramientas tecnológicas para acercar al ciudadano a su gobierno y así disminuir la burocracia, erradicar la corrupción y mejorar los servicios públicos. Pero el objetivo central de estas reformas es que con la disminución de los índices de corrupción baje también el riesgo país de modo que el desarrollo económico se vea impulsado con mayores flujos de inversión.

Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se volvieron vacunas en contra de la corrupción. La transparencia se convirtió una exigencia de organismos multilaterales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En menos de una década se forma el concepto tácito acerca de que el acceso por parte de cualquier persona a los documentos en poder del gobierno se convertiría en un factor esencial de la transparencia, y por tanto, debería ser parte de un buen gobierno que rinde cuentas a sus gobernados... Un derecho humano que trasciende al Estado y no exige ligas con el mismo al derechohabiente, universaliza al extremo uno de los derechos fundamentales del hombre, hace realidad la globalización en el terreno jurídico: todos los Estados son responsables de garantizar este derecho a cualquiera en cualquier lugar del planeta.⁵¹

2.1.1 Desarrollo histórico del Derecho a la información

⁵¹ Marván Laborde, María, “Acceso a la información en México tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático”, en: Guerrero Chiprés, Salvador (Coord.), *Claroscuros de la transparencia en el D.F.*, México, Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal, 2006, p. 24.

Corresponde ahora hacer referencia a algunos aspectos básicos del derecho a la información relacionados con el surgimiento y desarrollo teórico-empírico de este precepto, reconocido por vez primera en el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948). El proceso de desarrollo histórico del derecho a la información se encuentra en distintas disposiciones que lo vinculan de forma directa a la libertad de opinión, expresión, prensa y medios de comunicación masiva:

- *Encíclica Pacem in Terris* de la cual derivaría el *Concilio Ecuménico Vaticano II* (1964) - Papa Juan XXIII

... habla del derecho a la información como indispensable para que el hombre pueda desarrollarse dentro de la compleja sociedad moderna. Dice:

‘Existe, pues, en el seno de la sociedad humana el derecho a la información sobre aquellas cosas que convienen a los hombres, según las circunstancias de cada cual, tanto particularmente como constituido en sociedad...

El recto uso de este derecho exige que la información sea siempre objetivamente verdadera y, salvada la justicia y la caridad, íntegra: en cuanto al modo, ha de ser además, honesta y conveniente; es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad, tanto en la obtención de la noticia como en su divulgación... A las autoridades civiles corresponde defender y tutelar una verdadera y justa libertad que la sociedad moderna necesita enteramente para su aprovechamiento, sobre todo en lo que atañe a la prensa...⁵²

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU* (1966)

Su artículo 10 refrenda el Derecho a la información, previamente establecido en 1948.

- *19° Conferencia General de la UNESCO* (1976)

Los países de 3er. mundo expresaron su exigencia por un “nuevo orden mundial de la información”.⁵³

⁵² Ríos Estavillo, Juan José, *Derecho a la información en México*, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 39-40.

⁵³ *Ibidem.* p. 40

➤ *Declaración de la UNESCO sobre los medios de comunicación de masas (1978)*

...propugnaba para que ‘a través de una verdadera libertad de información, los pueblos tuvieran la capacidad de conocer su propia situación interna y la situación del resto del mundo...’⁵⁴

➤ *Principios Internacionales de Ética de los Periodistas Profesionales (1978)*

<<El Derecho del Ciudadano a la Información Verdadera>>, entendida ésta como <<... el derecho del pueblo y los individuos a acceder a una descripción objetiva de la realidad por medio de una información precisa y comprensible, así como también a su derecho a expresar libremente a través de los diversos medios de cultura y comunicación. >>⁵⁵

El problema en la identificación del derecho de acceso a la información a nivel internacional se caracterizó por estar correlacionado a distintos conceptos, lo cual causó confusión, a grado tal que en la mayoría de los discursos políticos y periodísticos se utilizaban e intercambiaban de forma indistinta.

Se pudiera entender entonces que así concebido el término ‘derecho a la información’ en los años 70’s sea más bien una noción abstracta al servicio de una minoría que tenían los medios para difundir sus informaciones, y que más oportuno hubiese sido... ratificar un derecho a la comunicación que pudiese ser más realista y democrático en cuanto se abre la vía de participación de las masas y a una red de información concebida englobando a toda la sociedad⁵⁶

El derecho a la información era entendido como sinónimo del derecho de comunicación, de libertad de opinión o de expresión. Posteriormente se lo dotó de un contenido más amplio que englobó la libertad de “informar y ser informado”; sin embargo, considerando las circunstancias de la época estos derechos y libertades se encontraban sustentados meramente en los medios de comunicación. Por tanto, fue el proceso mismo de concepción del derecho el que lo vició al integrar en un sólo concepto distintas libertades y derechos, con causales relacionadas

⁵⁴ *Ibidem.* p. 43.

⁵⁵ *3er. Premio Estatal de Investigación-Derecho a la Información, op. cit.*, p. 94.

⁵⁶ Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 47.

pero que requerían de un tratamiento particular. Los criterios de identificación propuestos por la UNESCO sirvieron de base para que cada nación de forma muy *sui generis* avanzara en el reconocimiento del derecho de acceso a la información.

En cada tratado, acuerdo, reunión o convención México se mostró como un agente activo en las propuestas de “buen gobierno”, combate a la corrupción, reforma de gobierno, modernización administrativa, cuestiones referentes a la información, etcétera; empero, el verdadero establecimiento de tales principios vería la luz con la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPG).

2.2 La reforma constitucional que dio origen al derecho de acceso a la información en México

De lo antes mencionado surge la pretensión de hacer ciertas aclaraciones acerca de su nacimiento en el ámbito político y su implementación en México con distintos tropiezos que dificultaron y entorpecen su aplicación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ya reglamentaba el acceso a la información en la figura del *derecho de petición* plasmado en el artículo 8⁵⁷. Sin embargo, fue hasta 1976 a propósito de las necesidades y del contexto internacional que el tema fue considerado nuevamente. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) incluyó por primera vez en el *Plan Básico de Gobierno* (1976-1982) el término “derecho a la información” como parte de su oferta política de campaña. Así, quedó establecido el primer referente que contemplaba como parte de la reforma política-electoral un capítulo vinculado con el derecho a la información.

En la presidencia de López Portillo fue aprobada, en 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) junto a 17 reformas a

⁵⁷ Art. 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. CPEUM de 1917 Versión en Internet: http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-mexico1917_1.htm#t1c1 (consultado el 5 de diciembre de 2008)

artículos de la Constitución tenía como propósito diversificar el sistema político abriendo espacios de participación en los medios para los partidos políticos, principalmente de oposición, y aminorar las problemáticas sociales de aquel entonces.

Entre las reformas se hallaba una adición al artículo 6° constitucional, que quedó de la siguiente forma: 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.*

Los cambios en este artículo parecían razón suficiente para dotar de un marco jurídico a este derecho, empero, no surtió resultados a consecuencia de que el clima político no lo permitía, por tanto quedó un derecho sin forma, método o regla para ser ejercido. La reforma y cambios en el sistema político mexicano se encaminaron a fortalecer y diversificar las cuestiones electorales, en particular, el acceso, distribución y ejecución del poder. La consolidación democrática se creyó concluida con las transformaciones políticas y electorales que permitieron el establecimiento del actual sistema de partidos.

Esta sintética pero emblemática frase, sin que el Ejecutivo o el Legislativo lo entendieran bien a bien, estableció el derecho para que todo habitante pudiera ser informado inexcusablemente por el Estado, aunque en aquel entonces el debate se centraba exclusivamente en los medios de comunicación, la nueva prerrogativa permitiría el acceso ciudadano a los archivos en poder del gobierno federal, sin lugar a dudas una herramienta indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas.

De 1981 data el esquema más importante de un instrumento jurídico en materia de derecho de acceso a la información pues se creó el *Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6° Constitucional*, bajo tutela de la Coordinación Social de la Presidencia de la República, que entre sus puntos más relevantes incluyó:

... que la acción del gobierno era de carácter público e interés social, y que por ello el Estado debía garantizar su acceso libre y oportuno. Los funcionarios públicos estaban obligados a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos, y se exceptuaba la información calificada como reservada por autoridad competente. La reservada podía establecerse por un periodo de entre dos y diez años.⁵⁸

Posiblemente fue su grado de especificidad lo que impidió que el presidente López Portillo la aprobara, pues en aquellos tiempos hubiese representado una pérdida de poder para Ejecutivo y tal vez se hubiera apresurado el declive del régimen, que por aquel entonces ya presentaba signos de crisis. En los años subsecuentes fue imposible avanzar en el establecimiento del marco jurídico del acceso a la información, debido al grado de ambivalencia del mismo, además de que la adición de este párrafo formó parte de una reforma más ambiciosa que limitó su discusión en el Congreso a aspectos meramente teóricos y políticos. El derecho a la información quedó en un mero simbolismo.

No fue sencillo el reconocimiento del derecho de acceso a la información, de hecho, existían distintas posturas que sustentaban que sólo era una extensión del derecho de libre opinión o de expresión, y algunas otras decían que únicamente hacía referencia al acceso de los partidos a los medios electrónicos, un ejemplo claro es la opinión que la Suprema Corte de Justicia tenía al respecto:

a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘Reforma Política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información... no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero

⁵⁸ López Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal” en: Concha Cantú, Hugo (coord.), *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, p. 3.

tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas...⁵⁹

Durante muchos años quedó latente la necesidad de crear una ley secundaria que reglamentara el acceso a la información, con lo que finalizarían las ambigüedades de tal precepto, pero de forma similar que en la situación internacional el proceso de conformación e implementación del derecho vició su contenido al incluir en una sola prerrogativa algunas libertades más, referentes a la libertad de opinión, expresión, prensa y medios de comunicación.

En Mayo de 2001 producto del seminario nacional *Derecho a la Información y Reforma Democrática* nació el “Grupo Oaxaca”⁶⁰ con el fin específico de tener injerencia en el proceso de concretización de las ideas de reforma planteadas durante el evento. Para ese entonces eran variados los esfuerzos de reforma y diversas iniciativas de ley en materia de transparencia y derecho de acceso a la información provenientes de grupos específicos de la sociedad civil organizada, el legislativo y el gobierno. Por tanto, a finales de 2001 se habían presentado 3 iniciativas formales de ley que después de amplias jornadas de discusión redundaron en que el 30 de abril de 2002 fuera aprobada por ambas cámaras la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además de que se logró atenuar la laguna que durante años impidió el ejercicio del derecho, resulta trascendente que la iniciativa lograra conjuntar diversas y muy variadas posturas provenientes en su mayoría de la sociedad civil, medios de comunicación, partidos políticos y gobierno. La Ley dotó de un marco jurídico a la potestad establecida en el artículo 6°, y de forma complementaria se abocó, también, a reglamentar asuntos importantes de la transparencia para comenzar a emplear el derecho de acceso a la información tales como: administración de archivos; el establecimiento formal del carácter público de la información, así como

⁵⁹ Caballero Juárez, José, Vanessa Díaz y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006, pp. 9-10.

⁶⁰ Al respecto puede consultarse Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, en revista *Derecho comparado de la información*, número 2, México, julio-diciembre, 2003.

su obligatoria accesibilidad al ciudadano; la rendición de cuentas producto de un verdadero ejercicio de democracia deliberativa (que aún en estos días no da los resultados esperados); y lo referente a la protección de datos personales cuyos debates sobre una posible reglamentación específica no dejan de posicionarlo como relevante en la materia.

2.3 ¿Qué falló en México?

Para aseverar que existe un régimen democrático en México, es preciso constatar la existencia de ciertos derechos fundamentales para los ciudadanos y entre estos es preeminente la presencia del derecho a la información, particularmente en su variante de acceso a la información gubernamental. Sin embargo, dos circunstancias caracterizan la relación Estado-ciudadanos en nuestro país, en primer instancia la existencia de prácticas de corrupción que rigen dicha relación y por otro lado la carencia de ética pública que permita identificar, denunciar y sancionar tales hechos.

De ahí la importancia del derecho a la información, dado que de él derivan políticas gubernamentales encaminadas a un ejercicio de transparencia del poder público, cuyo objetivo es disminuir las incidencias del fenómeno de la corrupción. Empero, debemos tener claro que el combate de la corrupción, con el fortalecimiento de la transparencia, no es un ejercicio únicamente reservado a las estructuras de gobierno sino principalmente es una labor de corte ciudadano. La concientización, educación y participación activa y contestataria es básica para consolidar la rendición de cuentas en el Estado mexicano, como premisa base para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Es claro que en nuestro país existen arreglos institucionales que incentivan y disfrazan la corrupción pero existen otros que la entorpecen, tal es el caso de la transparencia, que bien ejecutada la disminuye y evita el clientelismo. El problema es que la corrupción es un fenómeno desastroso y de múltiples rostros: soborno, extorsión, arreglos, alteraciones del mercado, malversaciones y fraudes,

especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada y uso de información privilegiada.⁶¹

Entre los factores que favorecen las prácticas de corrupción encontramos:

1. Bajos salarios y remuneraciones públicas
2. Falta de estabilidad en el empleo
3. Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de que existan sanciones para conductas indebidas
4. Sobre regulación administrativa
5. Conflictos de interés
6. Magnitud económica en la toma de decisiones
7. Falta de competencia en determinados sectores del mercado
8. Falta de organización administrativa⁶²

El tercer factor enviste una importancia mayor dado que las sanciones representan el punto más débil dentro de la legislación mexicana, no sólo en lo que respecta a la transparencia y la rendición de cuentas sino principalmente en cuestiones de seguridad pública porque a pesar de que existen denuncias la tasa de delincuentes sentenciados por comisión de delitos es paupérrima.

... con datos ofrecidos por la CNDH en un informe especial puede afirmarse que en los últimos once años se denunciaron en México dieciocho millones de delitos. Ahora bien, la tasa de delincuentes sentenciados por la comisión de delitos es muy baja, inferior al 10%. Por ejemplo, en 2006 se denunciaron 1. 580, 742 probables delitos. Fueron consignados ante los juzgados de primera instancia 243, 617 casos y se obtuvieron 143, 927 sentencias condenatorias...

Tomando en consideración la cifra negra, la CNDH estima que durante los últimos tres años se han cometido 16 millones de delitos por año. Estos delitos han

⁶¹ Véase Carbonell, Miguel, Transparencia, ética pública y combate a la corrupción, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

⁶² *Idem.*

afectado a 48 millones de víctimas, es decir, 48, 835 diarias, La tasa de impunidad total se ubica en un escandaloso 98.76%.⁶³

La viabilidad de la transparencia para combatir la corrupción radica en que no es rígida, puede ser permanente (si se adopta como un valor cultural dentro de las organizaciones públicas), es relativamente económica y abierta para reconducir y evaluar la esfera de las decisiones públicas. Pero es precisamente el aumento de la corrupción la que impide que la transparencia sea efectiva.

Después de haber presentado este panorama general de la situación que entorpece la correcta ejecución de las políticas de acceso a la información y por ende de transparencia surgen ciertas preguntas inherentes a este problema:

Lo lamentable es que México se ubica muy por debajo de los países que son ejemplo en la materia, e incluso por debajo de los países que tienen una historia democrática semejante a la nuestra... Estamos peor que Colombia, El Salvador, Cuba, Costa Rica, Puerto Rico, Uruguay, Chile, Dominica, Barbados, etcétera. ¿Qué han hecho esos países que nos falta hacer a nosotros?, ¿cómo es que son menos corruptos, siendo que su importancia económica, política y demográfica no es comparable a la nuestra?⁶⁴

2.3.1 Las deficiencias en la administración pública truncan la transparencia

De acuerdo a los señalamientos de organismos internacionales las reformas que pretenden incentivar el desarrollo económico y social requieren que las naciones desarrollen primero una administración confiable, eficiente y eficaz, con instituciones respetadas y funcionarios bien capacitados. En México a partir del año 2000 algunos procesos democráticos denotan cierto grado de maduración más allá de temáticas electorales; no obstante, a pesar de la preeminencia que la alternancia dio a las directrices de la nueva gestión pública y más aún de los

⁶³ *Ibidem.* p. 10, 12.

⁶⁴ *Ibidem.* p. 15.

montos ejercidos para su implementación, la administración pública pareciera encontrarse en una especie de estancamiento que impide su desarrollo.

Estas transformaciones han ocasionado dos problemas fundamentales: 1) una vez que se desechan los mecanismos de control de la burocracia tradicional (jerarquía seguimiento de normas y reglas) tenemos que la flexibilidad que busca la NGP puede agudizar el problema de agencia en la administración pública, ¿cómo controla el político o funcionario superior (patrón) a su gerente (agente) para garantizar que las decisiones y el comportamiento de éste último se ajusten a los intereses del gobierno y no a los suyos propios? 2) la aparición de una variedad de organismos e instancias de gobierno semi-autónomas, responsables de temas de gobierno, servicios o políticas públicas específicas, da flexibilidad al gobierno y aumenta su capacidad de respuesta, pero puede fácilmente dificultar el control político y la coordinación entre dependencias. A este fenómeno algunos académicos de llaman el Estado fragmentado.⁶⁵

El gobierno mexicano modificó drásticamente sus políticas para hacer frente a sus rezagos y consolidar al país como económicamente competitivo, y sustentado en un gobierno eficiente y eficaz. A pesar de los esfuerzos y de las importantes cantidades de capital los resultados distan mucho de ser alentadores, por ello es pertinente tener en consideración algunos factores que determinaron y determinaran la correcta aplicación y seguimiento de estas tendencias que dependen de: la disciplina fiscal, la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización, la mejora en los servicios públicos, etcétera, siendo cada una indispensable para el buen funcionamiento de la otra.

En México se vislumbra el derecho a la información en la Constitución y se conoce a través de encuentros internacionales el concepto de transparencia desde hace más de 25 años; sin embargo, los temas relacionados directamente a ellos como la disciplina fiscal, profesionalización, responsabilidad política, la mejora de los servicios públicos con enfoque al ciudadano, la participación ciudadana, por ejemplo, son de reciente aplicación en el argot político y de gobierno. Por tanto, al

⁶⁵ Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 5, 2007, p. 31.

querer desarrollar desde aquel entonces un derecho que no tenía sustento ni legitimidad por las circunstancias de sistema político, tan sólo se establecía un derecho sin pies ni cabeza.

Al responsabilizar al funcionario sobre sus acciones y decisiones, vinieron también procesos de mejora en los servicios públicos con elementos considerados indispensables como: apertura, atención profesional, orden y claridad de información, entre otros; pero que siguen teniendo una aplicación débil y carente de confiabilidad, de hecho, la corrupción como principal problema a atacar a través de estos cambios terminó por democratizarse, es decir, antes la corrupción se asimilaba a las altas esferas de poder, ya fuese en los gobiernos o en las empresas privadas pero actualmente la corrupción ha permeado todos los status sociales y todos intervienen en ella.

El retraso de México en estas materias se debe a que sólo han sido tratadas como reformas de coyuntura, quizá sí se plasmaron en leyes e instituciones pero su peso no ha sido tal para lograr transformar la cultura política y administrativa porque diversos intereses parciales y económicos así lo impiden. El sector público de nuestro país se encuentra rodeado de intereses de grupos políticos que alejan sus resultados a la población y redundan en conductas ilícitas y conflictos de interés.

En nuestro país la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas heredaron ciertas deficiencias derivadas de la debilidad de las instituciones y la carencia de Estado de derecho, de servicio profesional y de disciplina fiscal. Abordar la transparencia es importante porque con base en ella, diversas democracias como Brasil, Uruguay y Chile han probado resultados favorables plasmados en su desarrollo económico; sin embargo, México sigue estancado⁶⁶ y a pesar del largo trecho en la aplicación de estas estrategias y

⁶⁶ Para Transparency International México ocupa el lugar 89 con una puntuación en el IPC de 3,3 ubicándose en la misma posición que Malawi, Moldavia y Marruecos. Lo anterior muestra un incremento en los índices de corrupción dado que en 2007 y 2008 México se ubico en la posición 72 con una puntuación de 3,5 y 3,6 respectivamente. Véase Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table (consultado el 17 de enero de 2010)

programas de buen gobierno sus índices de corrupción siguen en aumento. De ahí que sea importante determinar las causas que impiden su correcta implementación en todo el país.

Una adecuada gestión de los asuntos públicos demandaba instituciones efectivas, lo cual implica que dentro de su labor sean siempre representativas, transparentes y responsables políticamente en todos sus órdenes. Entre todos estos instrumentos derivados de la nueva gestión pública la transparencia posee un tenor especial al incentivar la re-educación ciudadana creando así la “cultura de transparencia” con la cual empoderan sus decisiones. La participación ciudadana reclama ser dotada de escenarios para hacerse valer, controles efectivos, separación de poderes y en concordancia a todos estos cambios una adaptación a las tecnologías de información.

...la transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos... el éxito o el fracaso en la actuación del gobierno depende cada vez más del involucramiento de otro tipo de actores, ya sea como fuentes de legitimación o apoyos para la instrumentación de las políticas públicas.⁶⁷

El acento debe ponerse en la consolidación de una nueva mentalidad ciudadana capaz de cuestionar y exigir que el sector público se maneje adecuadamente y diseñe políticas gubernamentales que beneficien a todos, pero sobre todo contar con instrumentos que le permitan calificar la efectividad de las mismas, ahí se encuentra la importancia de la transparencia, del derecho a la información y de la rendición de cuentas.

... la transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a las demandas de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además facilita la oportunidad de desempeñar un

⁶⁷ Vergara, Rodolfo, *op. cit.*, p. 38.

papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos.⁶⁸

2.3.2 Problemas burocráticos

La promulgación de una ley de transparencia significó para nuestro país un proceso de inmediata modernización en las estructuras burocráticas de la Administración Pública Federal, porque de la nada se vieron obligadas a transformar sus principios hacia unos de corte eficientista y a utilizar herramientas tecnológicas de última generación.

Puede que por esta razón la LFTAIPG se posicionó como el instrumento jurídico capaz de terminar con anticuadas prácticas de gobierno en las que las decisiones y montos de recursos utilizados no podían ser de dominio público, se trataba de administraciones opacas, y aunque en estos días la administración pública es apenas traslucida si es notoria la transformación de los valores y principios que guían su funcionamiento.

Desde entonces a la fecha el proceso de adaptación de estas políticas representa grandes costos en cuanto a capacitación y recursos, pero la interrogante para el grueso de la población sigue siendo la misma ¿qué resultados benéficos se han conseguido? El enorme cuerpo burocrático de la Administración Pública Federal (APF) no ha dejado de ver en la transparencia y en el derecho de acceso a la información al enemigo por derrotar, por ello las distintas etapas asociadas a su buen funcionamiento truncan al enfrentarse con la apatía burocrática y con los viejos dogmas organizacionales.

La dinámica de una organización cambia, y mucho, cuando se introduce en ella la idea de la transparencia. Pero hay que decir, enseguida, que no siempre es para bien: también puede ocurrir, y de hecho ocurre, que lo que antes se ocultaba en la puerta de salida, ahora se oculte desde la entrada; que se generen rutinas paralelas, reales, para luego justificar las aparentes y simuladas que quedan

⁶⁸ *Ibidem.* p. 39.

plasmadas en los papeles, o que la eficacia que antes se apoyaba en la *fiesta* de la informalidad, ahora se vea mitigada por los rigores que impone la transparencia.⁶⁹

Por consiguiente, los funcionarios públicos que se encuentran en los altos mandos ven subordinadas sus decisiones a la base organizacional burocrática, la cual a final de cuentas decide los rumbos de la implementación. El problema es que en México el tamaño de la burocracia limita su efectividad operacional y provoca el distanciamiento con la ciudadanía a quien se dirigen las políticas y programas.

...las organizaciones complejas como la burocracia son conjuntos de recursos humanos y materiales con objetivos más o menos compartidos por todos sus miembros. Al interior de ellas existe un alto nivel de división del trabajo y una elevada especialización del conocimiento requerido para desempeñarse adecuadamente. En consecuencia la información está distribuida de manera desigual dentro de la organización, unos tienen información que otros ignoran y viceversa. A esta situación se le llama técnicamente una asimetría de información. Los estudios en la teoría de las organizaciones señalan que uno de los principales factores en el desempeño de una organización radica en un adecuado flujo de información entre los miembros. La información es necesaria para tomar decisiones adecuadas y pertinentes a las circunstancias. Las decisiones equivocadas por falta de información pueden ser resultado de un mal diseño organizacional, en particular de las rutinas y procesos diseñados para llevar información de un lugar a otro dentro de la organización; pero también pueden ser el resultado del comportamiento egoísta de alguno de sus funcionarios o empleados.⁷⁰

Por tanto, la simulación es el escenario más común, específicamente en el caso de la transparencia, existen solicitudes de información respondidas con cúmulos de datos, cifras y estadísticas que pocos pueden comprender.

2.3.3 Heterogeneidad de las leyes de acceso a la información pública en México

⁶⁹ Merino, Mauricio (Coord.), *op. cit.*, pp. 13-14.

⁷⁰ Vergara, Rodolfo, *op. cit.*, p. 18.

Desde la publicación de la LFTAIPG, en junio de 2002, hasta la fecha suman ya siete años y su funcionamiento al igual que la transición democrática en México se caracteriza por un conjunto de cambios progresivos. La transición logró alterar el sistema y régimen políticos hasta culminar con la alternancia en el Ejecutivo, de ahí que erróneamente, en ocasiones, transición y alternancia, sean vistas como procesos afines, y que la transparencia, el derecho de acceso a la información (DAI) y la rendición de cuentas se conciban como talentos emblemáticos de los mismos.

La ley fue el resultado de los primeros ejercicios de consenso en México que logró conjuntar y asimilar distintas posturas provenientes del ámbito político, social y académico, por ello podría ser comprensible que en su diseño institucional no se previeran todas las problemáticas que sobre la marcha truncaron y deformaron el propósito de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas en las entidades federativas.

Con el objeto de difundir los principios y beneficios de la ley, la transparencia y el DAI recibieron un impulso importante desde el inicio; sin embargo, como toda implementación primeriza, tropezó con distintas cuestiones que redundaron en una aplicación incipiente (por no generar cambios perceptibles), incompleta (en muchos casos simbólica) y fragmentada (porque no se aplica por igual en todo el país).

La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos, por lo tanto la pregunta obligada es: ¿Puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de

modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona?⁷¹

Las disertaciones que políticos, sociedad civil organizada y académicos sostienen, concuerdan en que la heterogeneidad normativa e institucional en la materia era el aspecto más apremiante por resolver, pues en razón de circunstancias particulares cada congreso estatal determinó el contenido de su legislación y su diseño institucional de manera libre.

A lo largo de la República han surgido leyes que en cierta medida pretenden homologar la federal, sin embargo, a pesar de los apreciables y apreciados cambios, puede notarse como la conformación de algunas comisiones, institutos o consejos así como su diseño institucional no contribuyen a la independencia o profesionalización de sus titulares; por otra parte, la calidad de la legislación estatal es demasiado irregular por lo que en estos momentos conviven legislaciones de avanzada en la materia, con otros instrumentos legales que lejos de promover la transparencia y proteger el acceso a la información paradójicamente logran lo contrario.⁷²

Es cierto que México posee una amplia diversidad cultural, económica, política y regional, que se reflejó de forma incidente en las distintas leyes con criterios garantes del DAI y de la transparencia, totalmente dispares unos de otros. Así, en estos siete años en la mayoría de los estados y en pocos gobiernos municipales se estableció un derecho contradictoriamente censurado a consecuencia de: normas ambiguas y un cumplimiento a medias de los distintos sujetos obligados; y diseños institucionales y organizacionales hechos para no funcionar. En síntesis, el DAI no poseía igualdad de criterios en todo el país, ni procedimientos homologables para los entes y organismos públicos.

... diversos especialistas del tema han coincidido en la postura de uniformar criterios estableciendo los mínimos en la Constitución que permitan que cada

⁷¹ Cámara de Diputados, "Gaceta Parlamentaria", núm. 2207-II, martes 6 de marzo de 2007, en: *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, pp. 12-13.

⁷² Alatorre Flores, Jorge Alberto, "Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e institutos de transparencia en los estados de México", en: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, 2005, p. 01.

estado y municipio, ‘organicen el acceso a la información de la manera diversa, rica, plural que nuestra república tiene en su conformación federal... [ya que] una sola ley [general] podría coartar esa posibilidad diversa que tienen las entidades del país para llevar a cabo; esta política pública⁷³

El DAI forma parte de las garantías individuales estipuladas en nuestra Constitución por lo que su ejercicio no puede condicionarse a particularidades regionales o gubernamentales, menos permanecer ajeno a la ciudadanía por subordinaciones derivadas de jerarquías de los funcionarios públicos ni por colores o intereses políticos de los mandatarios. Las experiencias derivadas de su implementación evidenciaron un mosaico de leyes y diseños institucionales ineficientes que reclamaban un replanteamiento de la transparencia y el DAI a nivel nacional, sin mencionar que ya eran varios los congresos locales con reformas en la materia pretendiendo solventar algunas de esas problemáticas, o emitir nuevas que en ocasiones terminaban por vulnerar aún más al derecho.

2.4 Antecedentes de la constitucionalización del derecho de acceso a la información

Los primeros esfuerzos por constitucionalizar los criterios base del derecho de acceso a la información tienen antecedente el 22 de noviembre de 2005 en la ciudad de Guadalajara, después de ser celebrado el *Primer Foro Nacional de Transparencia Local* donde Amalia García/ Zacatecas/ PRD; Luis Armando Reynoso Femat/ Aguascalientes/ PAN; y José Reyes Baeza Terrazas/ Chihuahua/ PRI fueron los signatarios del documento denominado “Declaración de Guadalajara”⁷⁴. Se trató de un documento que expuso de manera sintética la condición de las leyes locales de transparencia y, derivado de ello, la propuesta de reforma constitucional que estableciera un catálogo de bases y criterios generales en materia del derecho de acceso a la información para toda la república:

⁷³ Zaldívar Trinidad, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006, p. 115.

⁷⁴ Véase: <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/02/05/1&documento=12> (consultado el 13 de febrero de 2009)

- Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.
- Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
- Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.
- Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.
- Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.
- La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.
- Asegurar la protección de los datos personales.⁷⁵

Al año siguiente, el compromiso de estos gobernantes por promover y divulgar la declaración encontró cabida en la *XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)* con sede en Guanajuato, en ésta el propio IFAI reconoció la importancia de la propuesta y las dificultades que enfrentaba el DAI en los Estados. Gracias a esto la proposición de reforma adquirió la aprobación y apoyo de los gobernantes y representantes de los gobiernos estatales de la CONAGO como parte de su agenda de trabajo.

A la Declaración de Guadalajara se sumarían el Gobernador de Veracruz (Fidel Herrera/ PRI) y quien fuese el Jefe de Gobierno del D.F. (Alejandro Encinas/ PRD); sólo que en esta ocasión derivado del *Segundo Congreso de Transparencia Local* en Noviembre de 2006, donde se publicó la “Iniciativa Chihuahua” que entre otros aspectos pronunciaba:

... los gobernadores que suscribimos esta iniciativa consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo un derecho fundamental que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Precisamente porque ésta es la base de nuestra convivencia democrática, es

⁷⁵ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 13.

necesario construir un derecho ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e instituciones por cualquier mexicano, en cualquier lugar región, estado o municipio del país... La iniciativa que sometemos a la consideración de las soberanías estatales y por su vía, al constituyente permanente, busca recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en la materia y permiten a cada institución del Estado, a la administración pública federal, a los otros poderes de la unión, a los órganos constitucionales autónomos y las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información.

De manera particular los principios que en la materia se proponen son los siguientes:

- a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.
- b) Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- f) Prueba de daño y de interés público.
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada.⁷⁶

Fue también en ese congreso donde a proposición de algunos diputados federales surgió el ofrecimiento de organizar una reunión entre los gobernadores que suscribieron la iniciativa y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de

⁷⁶ *Ibidem.* p. 16.

Diputados, a fin de que la propuesta fuera presentada directamente y así concluir ágilmente el proceso legislativo de la reforma.⁷⁷

La iniciativa de Chihuahua presentó explícita y congruentemente los principios que brindarían sustento a la publicidad de la información que autoridades, entidades, órganos u organismos de los tres órdenes de gobierno administraran, con lo que se concretarían en las entidades federativas mejores prácticas en la materia. Se reconoció la garantía contenida en el artículo 6° para que toda persona posea instrumentos de acceso a la información.

Se trató de solventar los huecos con fracciones que comprometen a toda autoridad, entidad, órgano u organismo de gobierno a publicitar su información, además de apuntar pautas específicas para que los ciudadanos la soliciten; también es señalado el criterio de sanción⁷⁸ en caso de omisiones, así como las salvedades al respecto.

2.5 Recapitulación

En el régimen autoritario del México de hace algunos años la censura de información y los límites de acceso a ella eran cosa de todos los días, era impensable conocer la distribución y manejo de los recursos públicos, es más, la información que se producía en el ámbito de las entidades públicas era considerada su patrimonio.

Para que México llegara a los albores de la transparencia y el derecho de acceso a la información tuvieron que pasar 70 años de dominio de un partido hegemónico y, por lo menos, 25 de ellos a partir de que comenzara a ser notoria la ruptura de dicho régimen, y que esta demanda ciudadana y prerrogativa constitucional

⁷⁷ Véase *Ibidem*. p. 22.

⁷⁸ Para Norberto Bobbio, la sanción puede definirse como el medio con el cual se trata, en un sistema normativo, de salvaguardar las leyes ante la erosión de las acciones contrarias y es, por consiguiente, una consecuencia del hecho de que en un sistema normativo, los principios dominan a los hechos antes que los hechos a los principios. Citado por Márquez Gómez, Daniel, "El régimen de las sanciones", en Carbonell, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 142.

empezara a cobrar importancia en la agenda de gobierno. La Constitución mexicana ya delimitaba esta prerrogativa pero en su nombre se apelaba al derecho de libertad de expresión.

Toda una serie de circunstancias (en particular la firma de acuerdos internacionales) propiciaron que cada país introdujera progresivamente la concepción dual de las libertades de expresión. Tal fue el caso de México en 1977 con el paquete de cambios introducidos con la reforma política. Es importante recalcar que en aquel entonces no se tenía previsto el alcance, ni la verdadera naturaleza de aquellas diez palabras que se introdujeron al artículo 6° constitucional. De ahí que el proceso evolutivo de interpretación haya sido lento y ajeno a la ciudadanía.

Hasta el año 2002 salió a la luz la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un camino tortuoso para un derecho básico (internacionalmente reconocido) y una exigencia ciudadana por poseer herramientas idóneas para estar informada acerca de los asuntos públicos y solicitar cuentas a los representantes. La ley de transparencia insertó de forma vertiginosa el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y las prácticas de buen gobierno para el combate a la corrupción.

La vertiginosidad con que se concibió la reglamentación de transparencia y acceso a la información en México impidió que fueran previstos diversos problemas de índole empírica que redundarían en su deformación e ineficacia en la mayor parte del país. Sin el propósito de ser pesimistas, los avances en la materia son insuficientes, pues a pesar de que la ley de transparencia de México es de las mejores, carece de la voluntad política para incentivar verdaderas transformaciones de carácter estructural y procedimental necesarias para incitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de manera responsable y con la información suficiente para evaluar y enjuiciar el desenvolvimiento de sus representantes en el gobierno.

Actualmente la cuestión se centra en concretar las reformas democráticas de tercera generación, con condiciones de gobierno pluralistas, ya que ahora se trata de cómo ejercer el poder de forma legítima en contubernio con la participación y evaluación ciudadana. Sin menosprecio de lo hecho hasta el momento, los resultados no son muy alentadores y aún queda mucho por hacer, en especial, en el ámbito de los gobiernos locales.

3. La reforma al artículo 6° constitucional, garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel federal

3.1 Introducción

Hoy la transparencia y el acceso a la información son términos que a grandes rasgos son conocidos (que no aplicados) por el grueso de la población. El auge democratizador ha permeado en México de forma irreversible pero aún queda mucho por hacer para que la democracia mexicana sea dotada de sustento y calidad, lo cual sólo puede ser logrado a través del desarrollo de derechos encargados de auspiciar el ejercicio de libertades civiles y políticas en concordancia a valores de igualdad y justicia.

Las actuales sociedades de conocimiento dependen de la información, y los estados democráticos son incomprensibles sin libertades de expresión e información. El que los ciudadanos puedan acceder a la información que incide directamente en sus vidas no es un capricho de las democracias contemporáneas, aunque

... hoy decirse transparente es de lo más recurrente en los discursos, que no en los hechos, de la clase política. Hoy la transparencia es una especie de tótem al cual se le venera pero no se le sigue, se le invoca pero no se le obedece. Se le llega a considerar una virtud de la clase política cuando en realidad se trata de una propiedad de la administración pública.⁷⁹

Para algunos se trata de una moda de buen gobierno, pero lo cierto es que la transparencia, el derecho de acceso a la información (DAI), y la rendición de cuentas son pilares del actual sistema democrático mexicano, porque a través de

⁷⁹ Alatorre Flores, Jorge Alberto, *op. cit.*, p. 02.

ellos se brinda aún más legitimidad a los procesos electorales. Con información del quehacer, decisiones y modo en que se aplican los recursos públicos los ciudadanos poseen una relación más abierta con los representantes que eligieron por voto.

Es cierto que el tema de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se consolidaron como símbolos de la transición democrática y que su uso es impulsado con gran ímpetu en la ciudadanía y en general en todo el país, a pesar de ello, la ley no logra concretar los objetivos con los que fue planteada; si bien ha traído consigo ciertos cambios institucionales éstos apenas representan una pequeña parte de la serie de transformaciones necesarias para su verdadera implementación, que en la mayoría de los estados sigue siendo incipiente y fragmentada.

Se trata de una herramienta jurídica de reciente factura que logró influir en todos los estados por lo que cada uno suscribió la propia en la materia. Pareciera que en México no se le da la suficiente importancia al derecho de acceso a la información, pues ante el amplio margen de necesidades sociales que tanto el gobierno como la ciudadanía consideran prioritarios la defensa del derecho pasa a segundo término; además de que los pocos años funcionales de la LFTAIPG evidencian que en la mayoría de los estados ha sido presa de intereses locales y partidarios.

El obstáculo principal de la sociedad mexicana para ejercer el derecho es el desconocimiento del mismo (artículo 6° y 8° constitucional), porque en la mayoría de los estados no existían leyes acordes a las garantías del derecho de acceso, por lo que son reducidas las cifras de peticiones, pero con esa información tienen mayor impacto en la formación de la opinión pública.

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas deben traducirse al lenguaje del día a día y así permitir explicar al cúmulo de la sociedad cómo el uso de información puede ser determinante para tomar una decisión de asuntos públicos comunes.

3.2 Las nuevas fracciones

En razón de la situación antes expuesta, en 2007 se concretaron dos reformas al artículo 6° constitucional, la primera de ellas en materia del derecho de acceso a la información⁸⁰ y la segunda en lo que respecta al derecho de réplica. Se trata del reconocimiento formal de criterios básicos garantes del DAI en los tres órdenes de gobierno. Una de las fracciones advierte, también, el derecho de acceso y rectificación de datos personales.

La Constitución establece en siete fracciones el sustento de las leyes secundarias que harán efectivo el funcionamiento de los procedimientos e instituciones garantes de estos derechos; sin embargo, sólo delimita las generalidades que deberán ser observadas en la materia, por lo que su mejor adaptación a las circunstancias y particularidades queda bajo responsabilidad de los legisladores, tienen que precisar los procedimientos, instrumentos, excepciones y garantías del DAI a nivel federal como local.

Las dos adiciones efectuadas en 2007 señalan con toda claridad que la consumación de tales garantías requiere de la existencia de legislaciones específicas en cada una de esas materias. El derecho de réplica, se dice, 'será ejercido en los términos dispuestos en la ley'. El acceso a la información implica que la información reservada lo será 'en los términos que fijen las leyes', la información relativa a la vida privada y los datos personales también está sujeta a las 'excepciones que fijen las leyes'; la información acerca de recursos públicos

⁸⁰ "La necesidad de ampliar la cobertura y precisar los principios de la Ley de Transparencia condujeron al empeño para garantizar constitucionalmente el derecho de acceso a la información. A fines de 2006 la Cámara de Diputados aprobó una moción de todos los partidos representados en ella para respaldar el proceso de incorporación de ese derecho al artículo 6° de la Constitución. En aquella declaración se decía, entre otras consideraciones: Que el derecho a la información en tanto garantía fundamental de toda persona, implica el derecho al acceso a los archivos, registros y documentos públicos; el derecho a escoger de entre las fuentes que generan dicha información, las libertades de expresión y de imprenta; el derecho de asociación con fines informativos, así como el derecho a recibir información objetiva, completa y oportuna, es decir, el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado." Véase Trejo Delarbre, Raúl, "Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial" en: Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 113.

entregados a personas físicas o morales depende de los procedimientos que ‘las leyes determinaran’; la inobservancia a esas normas ‘será sancionada en los términos que dispongan las leyes’. Línea tras línea, las adiciones recientes al artículo 6o. constitucional hacen depender las garantías así consagradas de la existencia de leyes subordinadas a ese artículo.⁸¹

La reciente adición de siete fracciones al texto del artículo 6° constitucional representa una verdadera revolución, de carácter institucional pero a fin de cuentas revolución, por la cantidad y calidad de cambios que su verdadera ejecución implicará, pues se trata del establecimiento formal de criterios básicos de acceso a la información que tanto federación, estados y ayuntamientos deberán hacer valer.

La aplicación cabal del nuevo texto constitucional representará un cambio radical de doble perfil: en la administración pública, específicamente su tejido organizacional y procedimental; y una transformación jurídica, que asegure que su ejecución no quede en letra muerta. “A raíz de la reforma al Artículo 6° constitucional (DOF, 20 de julio de 2007) se fortalece la posibilidad de unificar los criterios y el andamiaje técnico y jurídico en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y, particularmente, la gestión de archivos públicos.”⁸²

Con estas siete fracciones el artículo sexto estipula los estándares mínimos que deberán ser considerados al momento de que los poderes del Estado, órganos, organismos y entes públicos de la federación y los estados, en el marco de sus atribuciones, modifiquen, reformen o expidan su respectiva ley de transparencia y acceso a la información; de tal forma que estos principios sirvan de guía para elaborar mejores diseños normativos e institucionales, así como políticas que faciliten el ejercicio adecuado del derecho de forma coherente a sus ámbitos de competencia, capacidades y condiciones particulares.

⁸¹ *Ibidem*, p. 116.

⁸² Ramírez Deleón, José Antonio, *Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2007, p. 28.

Tajantemente establecen la obligación de la Federación, los estados y del Distrito Federal de apegarse a estos preceptos constitucionales, y a los que sus respectivas leyes estipulen, a la vez que brindan sustento, coherencia y congruencia al ejercicio del DAI sin contrariedades conceptuales o procedimentales, o a cualquier tipo de imposición de una norma jurídica de carácter general.

Se debe hacer hincapié en que se trata de una reforma que nació de la problemática misma que enfrentaba, y que aún enfrenta, el derecho de acceso a la información y que fue concebida precisamente en el ámbito de los gobiernos estatales. Su redacción final conservó los ideales defensores del ejercicio del derecho sin menoscabo de los requisitos, procedimientos, medios, y garantías para ejercerlo, pues cualquier descuido de los mismos incitaría el surgimiento de lagunas e inobservancias en la práctica.

De ahí que el establecimiento formal de este derecho en la Carta magna posea singular importancia, pues antes de la reforma no era homologable en cuanto a sus criterios y procedimientos en los entes públicos del país. La constitucionalización de la prerrogativa que permite a toda persona sin importar motivo o nacionalidad solicitar información acerca del desempeño gubernamental es de primera importancia, aunque nuevamente quedaron vagos algunos preceptos de los cuales depende el derecho. Se trata de un derecho que es ejercido a regañadientes y paradójicamente con bastante discreción porque carece de normatividad secundaria que regule las distintas aristas en las que su ejecución incide, además que su cumplimiento es demasiado dispar debido a múltiples circunstancias.

ANÁLISIS DE LAS NUEVAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL

Fracción I
<p>Contiene tres principios clave: 1) el carácter público de la información que está en poder de las autoridades, entidades, órganos u organismos del Estado en sus tres órdenes de gobierno⁸³; lo cual quiere decir que la información que producen los “sujetos obligados” se encuentra a disposición de las “personas” posibilitando que sus actos y decisiones estén bajo el escrutinio público. 2) la publicidad de la información tiene excepciones; porque existe información cuya divulgación puede contraponerse o afectar un interés público protegido, por lo que las leyes tendrán que fijar los plazos de reserva de la información concerniente a tópicos que pongan en riesgo la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la economía nacional, actos de aplicación de las leyes, etc.⁸⁴ 3) principio de máxima publicidad, es decir, los sujetos obligados deben interpretar la información preponderando su publicidad ante su reserva, o en su caso la generación de versiones públicas.</p>
Fracción 2
<p>Específica sobre el derecho de privacidad y el derecho de protección de datos personales. Información sin criterio de publicidad ni plazos de reserva, protegida en los términos que las leyes secundarias en la materia determinen. Pero, no contempla el hecho de que existen organizaciones privadas que detentan y hacen uso de información de este tipo, por lo que es necesario que se considere su reglamentación.</p>
Fracción 3
<p>Un derecho de acceso a la información, así como de rectificación de datos personales</p>

⁸³ Categorización que permite que no queden fuera el poder legislativo y judicial, los partidos políticos, las personas privadas que ejercen funciones públicas y las personas físicas o morales que reciben recursos públicos.

⁸⁴ “... la aplicación de las excepciones requiere desarrollar lo que en la doctrina se conoce como la ‘prueba de daño’, y que implica que para clasificar un documento como reservado no es suficiente que se encuentre en uno de los supuestos de excepción, sino que es necesario además demostrar de manera fehaciente que la divulgación de la información generaría una alta probabilidad de daño al interés público protegido.” Véase: López-Ayllón, Sergio, “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?”, en: Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *op. cit.*, p. 07.

(por sus titulares) sin restricciones, costos ni condicionantes. Precepto que asegura que las autoridades no prejuzguen al solicitante ni el uso que éste hará de la información. ⁸⁵ Deja claro el carácter de gratuidad de la información, más no de los costos eventuales por concepto de reproducción o envío de la información.
Fracción 4
En primera instancia quiere decir que los procedimientos de acceso y revisión sean ágiles, oportunos y efectivos en concordancia con el derecho que resguardan, por lo que será preciso el establecimiento de medios, procedimientos y garantías que así lo permitan, como es el caso de la Internet. Y en segundo término, es puntual al establecer las características que los órganos u organismos deben cumplir, a saber: especialización, relacionado con la profesionalización de quienes trabajaran en su interior; imparcialidad, que implica que su integración y actividad sea independiente a las autoridades y objetiva con su compromiso; y autonomía en tres variantes que comprenden la operativa, de gestión y de decisión.
Fracción 5
Expresa tajantemente el deber de los sujetos obligados de proporcionar información acerca de sus actividades, funciones, resultados y ejercicio del gasto de forma constante, completa y actualizada valiéndose de medios electrónicos. ⁸⁶ Además, recalca la importancia de contar con archivos documentales actualizados y confiables, situación que permitirá romper con el estigma que encasilló a los archivos en el concepto de “bodegas repletas de cajas con papeles”, para transitar a uno más ecuánime de “sistema de gestión documental” accesible y con capacidad de ordenar y difundir información útil

⁸⁵ “En el caso de la transparencia, solicitar a los ciudadanos que expliquen por qué desean tal o cual información, así como el uso que se va a hacer de la misma una vez obtenida, sólo está poniendo en entredicho el principio básico de la existencia de la información pública, ya que si ésta es pública, es propiedad de los ciudadanos en su conjunto, no de los políticos, que son meros depositarios y gestores de la misma, por lo que, además de preservarla, deben ponerla a disposición de los que la requieran. Esa situación en la que se pide información para dar información es algo parecido a la censura previa, donde las autoridades debían dar el visto bueno a lo que se iba a publicar antes de hacerlo.” Véase: Núñez, Sara, “La transparencia como agente de cambio estratégico en la política mexicana del siglo XXI”, en: FISEC-Estrategias-Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Año II, Núm. 5, Mesa VI, 2006, p. 56.

⁸⁶ “... el cumplimiento de ese mandato no descansaría solamente en la publicación de presupuestos aprobados y noticias contables sobre su ejercicio, como tampoco en la publicación de los resultados que hayan obtenido con el dinero público (cuales quiera que estos sean), sino que tendría que cumplirse mediante la publicación de la forma en que se administran todos los medios disponibles para el funcionamiento de la organización obligada por la letra de la Constitución. Y eso supone, a todas luces, una verdadera revolución de las rutinas organizacionales en las administraciones públicas de México.” Véase: Merino, Mauricio, “El desafío de la transparencia organizacional”, en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 133.

<p>para toma de decisiones. Los archivos son una zona de oportunidad que valdría la pena fueran dotados de un marco normativo que hiciera eficiente su funcionamiento y por añadidura el del DAI. Ambos criterios de esta fracción implican un proceso técnico, teórico y reglamentario muy complejo.</p>
<p>Fracción 6</p>
<p>Deja abierta la posibilidad para que cada ley establezca la forma en que los sujetos obligados, responsables de aquellas personas físicas y morales que detentan recursos públicos, emitan informes probatorios de la función y uso de dichos recursos. En otras palabras, la rendición de cuentas queda en manos de los sujetos obligados que entregaron los recursos públicos.</p>
<p>Fracción 7</p>
<p>El incumplimiento de estos principios tendrá consecuencias de conformidad a las circunstancias que cada ley en la materia defina como meritorias de sanción⁸⁷, así como cuáles serán las instancias responsables de hacerlo valer. Una fracción muy importante pero también la más ambivalente, pues no categoriza las sanciones, ni que autoridades las harán valer.</p>
<p>Transitorios</p>
<p>Establecimiento de plazos: 1 año para expedir o modificar leyes adecuándolas al nuevo texto constitucional; y dos años para que municipios con población mayor a 70 mil habitantes y delegaciones del Distrito Federal cuenten con sistemas remotos de información.</p>

Fuente: Elaboración basada en la reforma al artículo 6° constitucional.

3.2.1 La reforma y sus implicaciones

Las fracciones añadidas dejan entrever algunas circunstancias que deben tomarse en consideración porque preparan el camino para transformaciones (políticas, administrativas y reglamentarias) de mayor envergadura; sin embargo, no está de más advertir que las observaciones que al respecto se puedan hacer están sujetas a errores derivado de que la aplicación de dichas fracciones aún no se da

⁸⁷ Véase el cuadro de conductas que dan lugar a imposición de sanciones en Anexos.

cabalmente, lo cual sólo será comprobado a partir de las experiencias de éxito o fracaso que de su implementación deriven.

Se debe considerar y ponderar el cambio organizacional y procedimental que la reforma ocasionará en los tres órdenes de gobierno, en especial la administración pública, como resultado de una nueva forma de producir, registrar, archivar, distribuir y publicar la información. Esta situación implica la ruptura de antiguos paradigmas culturales y políticos porque de ahora en adelante todo proceso decisorio tendrá que quedar documentado fidedignamente para después estar a disposición pública.

Pero, como comúnmente se dice, no bastan las buenas intenciones y sería una falacia pensar que con el simple establecimiento de estos principios en la Constitución bastará, o que con algunos cambios administrativos para homologar actividades y funciones de los órganos de transparencia con los del IFAI se dará un mejor cumplimiento en el ámbito de los gobiernos locales; éstos son apenas cambios leves que sin una verdadera transformación de raíz no redundarán en nada.

México cuenta con una de las mejores leyes de transparencia a nivel mundial, pero no basta con tener una buena ley, pues el problema es de estructura y modo de organización burocrática, desde la inexistencia de una cultura de generación y almacenamiento de documentos, el costo que la misma representa, el cambio ideológico, la voluntad política para informar al ciudadano, y las ganas de éste de informarse y participar de manera propositiva en la construcción de políticas públicas más eficientes que mejoren su calidad de vida, o en que su gobierno le rinda cuentas de cómo se están ejerciendo sus impuestos.⁸⁸

Por lo tanto, es importante que los criterios establecidos en el artículo 6° constitucional sean respetados y se los considere como una guía indispensable

⁸⁸ Salguero, Frine, *Transparencia y acceso a la información: monitoreo ciudadano a la ley federal de acceso a la información pública gubernamental*, p. 13, véase: <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/Monitoreo%20ciudadano%20a%20la%20LFTAIPG.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2009)

para modificar y adecuar las leyes y reglamentos, con el fin de homologar la mayor parte de ellos. Significaría dos fases para llevar a cabo la mejor ejecución de los preceptos: la primera tendría que ver con el diseño de la nueva generación normativa a nivel federal y local; y la segunda con un proceso de mayor complejidad relacionado con la implementación-mejora de cada procedimiento y método organizacional.

La transparencia y acceso a la información comúnmente se relacionan con las reformas democráticas de tercera generación, mismas que en nuestro país tuvieron un importante desarrollo a partir de la utilización de instrumentos tecnológicos como la Internet, los cuales además de simplificar algunos procesos administrativos hacen sencillo y seguro que la ciudadanía conozca y utilice más algunos servicios públicos. Sin embargo, es preciso considerar que la Internet no es del todo una opción viable porque sólo el 13.5% de la población total del país tiene acceso a ella⁸⁹, y “Un segundo problema (quizá el más grave), es que la divulgación de información desactualizada, incompleta, desordenada o inteligible para el ciudadano se convierte más en un factor de opacidad que de transparencia.”⁹⁰

En este orden de ideas, los cambios y transformaciones en las normas y procedimientos deberán contemplar también la aplicación y desarrollo de dichas herramientas tecnológicas. Estos cambios que podrían considerarse simplemente de forma, son apenas el primer escaño que permitirá el tránsito a una nueva cultura organizacional en los órganos administrativos, legislativos y jurisdiccionales en los tres órdenes de gobierno y en todo lo respectivo a la modificación de procedimientos vinculados a la producción y manejo de la información pública.

⁸⁹ El porcentaje total de hogares que disponen de computadora es 25.7% en contraste con el acceso a Internet que es de 13.5% lo cual ubica a México en los últimos escaños en comparación a otros países que pertenecen a la OCDE. Cabe señalar que el crecimiento anual estimado en el uso de Internet es de 17.5%, véase *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares 2008* en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=4&UPC=702825001608 (consultado el 27 de mayo de 2009)

⁹⁰ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 12.

El acceso a la información tiene límites y entre ellos lo respectivo a datos personales⁹¹, aquella información, en posesión del gobierno (y de organismos privados), concerniente a facetas íntimas de la vida de las personas y que por ello se encuentran posicionados en la delgada línea divisoria de lo público y lo privado; lo indicado sería que las reglamentaciones secundarias en esta materia especifiquen que "...si los datos se originan en las oficinas públicas ha de imperar la máxima publicidad pero si proceden de los particulares y atañen a su vida privada, deben ser protegidos conforme a su voluntad... [y además] tendrán que hacer compatible y clara esa diferencia sobre el origen de la información administrada por el Estado."⁹² Los datos personales son uno de esos temas que serán cruciales en la transformación de la cultura organizacional de la administración pública, puesto que su clasificación organización y protección requerirá de una ley específica en la materia, con las capacidades necesarias para garantizar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, reconocidos como "derecho ARCO"⁹³.

Sin lugar a dudas, ha llegado el momento en el que el DAI tendrá un verdadero efecto multiplicador en todo México, pues a raíz de reformas a las leyes y reglamentos se termina con la heterogeneidad normativa, aspirando así al establecimiento de criterios equivalentes en federación, estados y municipios. Y para lograrlo existen:

... tres conceptos principales que no habría que perder de vista: en primer lugar, la existencia de *procedimientos de revisión expeditos*, que en la práctica exigirán la dotación de medios jurídicos a esos institutos para modificar las decisiones de las autoridades administrativas que eventualmente se opongan al principio de máxima

⁹¹ Un dato personal es una información que concierne a una persona física identificada o identificable, y cualquiera que sea el soporte en que se encuentre (numérico, gráfico, alfabético, acústico, etcétera). Ejemplos de datos personales son el nombre asociado a las características físicas o emocionales, el estado de salud, la cuenta de correo electrónico, el patrimonio, la religión, la huella digital, la fotografía o el número de seguridad social de una persona. Lo importante es la asociación de dos o más datos, que permitan referirlos a una persona física específica e identificable", *Ibidem*. p. 17.

⁹² Merino, Mauricio, "En vísperas de la revolución informativa", en: Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *op. cit.*, pp. 123-124.

⁹³ Véase: *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

publicidad, y de tal manera que no exijan más tiempo que el estrictamente indispensable para resolver. En segundo sitio, la *especialidad e imparcialidad* de esos órganos, que exigirán profesionales de tiempo completo y sujetos a las normas de responsabilidad y vigilancia pública indispensables para que sus actuaciones no se vean comprometidas por razones políticas o jerárquicas, respecto las autoridades que regulan. Y finalmente, *la autonomía operativa, de gestión y de decisión* que, en la práctica, representa la creación de una nueva orbita de atención especial por parte del Estado, en todas las entidades del país.⁹⁴

Lograr la autonomía de los órganos garantes de transparencia representa la principal alternativa para erradicar intereses ajenos al ejercicio del derecho de acceso a la información y con ello fortalecer la legitimidad de estas instituciones en los estados de la república, y con lo cual las decisiones tomadas en su seno tendrán un mayor peso para obligar al cumplimiento de sus mandatos.

... conviene revisar en toda la república no sólo el crucial tema de la independencia de los órganos, sino también éstas atribuciones:

- a) Su facultad de tener acceso y verificar directamente la información que fue clasificada por los sujetos obligados.
- b) Que los órganos garantes sean defensores del derecho del solicitante, no de los sujetos obligados.
- c) Por lo tanto, las leyes deberían hacer explícito que es facultad de las OAIP's [órganos de acceso a la información pública], suplir las deficiencias de la queja a favor del recurrente.
- d) Dotarlas de atribuciones para evaluar la veracidad de la información que se proporciona al público.
- e) Facultarlas para vigilar el cumplimiento de las resoluciones que emita y, en su caso, emitir algún tipo de sanción.⁹⁵

Aunque el nuevo carácter de los institutos de transparencia es trunco en el ámbito municipal, en cuanto a reglamentaciones se refiere, pues precisamente aquí es

⁹⁴ Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 124.

⁹⁵ Becerra, Ricardo, Liévano, Maura y Mancebo, Paulina, "Un nuevo edificio institucional para la transparencia", en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 105.

donde las leyes y reglamentos vigentes flaquean para poder aplicar cabalmente las disposiciones de la ley, así como hacer posibles los beneficios del DAI para los pobladores de los municipios "... [la] fracción IV plantea un dilema con la autonomía propia de los gobiernos municipales: al otorgar la garantía del derecho a un órgano especializado e imparcial propio de cada entidad federativa, debe asumirse que éste ha de tener plena jurisdicción sobre el conjunto de entes públicos que actúen dentro de cada estado"⁹⁶ A los gobiernos municipales no les agrada la autonomía de los órganos de transparencia porque tendrán que asumir las disposiciones que éstos dictaminen y si a esto se suma la conformación de órganos internos de control realmente autónomos (que no sean juez y parte) el cambio será mayúsculo.

Cada ley estatal de acceso a la información contendrá los aspectos básicos a los que los gobiernos municipales deberán apegarse para que su actuación sea acorde a los criterios establecidos en la constitución, y congruente con sus circunstancias específicas. Se abre una zona de oportunidad para que cada municipio del país mejore los medios, instrumentos y procedimientos "... reduciendo plazos, facilitando los procedimientos de acceso, estableciendo campañas que favorezcan su ejercicio o ampliando el catálogo de información pública que deben publicar, tanto desde su contenido como de los procedimientos y mecanismos, para asegurar que la población tenga conocimiento de esta información"⁹⁷

3.2.2 El papel de los municipios

El municipio es la unidad básica de nuestro ordenamiento federal, es además el núcleo más cercano de las estructuras de gobierno con las personas, donde las peticiones más básicas adquieren importancia según sea el contexto socio-cultural, geográfico o económico; sin embargo, es donde tienen mayor injerencia las decisiones de líderes auspiciados por agrupaciones o partidos políticos y en

⁹⁶ *Ibidem.* p. 125

⁹⁷ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 08.

ocasiones terminan transgrediendo las decisiones de la población. Es por ello que en el ámbito de las estructuras del gobierno municipal han encontrado cabida aquellas prácticas relacionadas a actos de restricción de la información y sobre todo de corrupción, situación que pervierte y destruye la naturaleza original de los municipios mexicanos.

Con la implementación de las medidas antes señaladas se esperan verdaderas transformaciones en el modo que es documentada y utilizada la información referente a los recursos públicos otorgados a los municipios, se origina con ello un contexto en el que la información de la cuenta pública municipal deberá esclarecer sobre procesos decisorios en los ayuntamientos para la asignación del gasto, además de algunas otras consideraciones referentes a sus indicadores de gestión⁹⁸.

Así enunciado pareciera que se trata de una cuestión sencilla pero se debe tener en consideración que en México existen más de *dos mil cuatrocientos municipios* con características diferentes. Por ello es común que en las agendas de los gobiernos municipales se deje en segundo plano el tema de la transparencia y del DAI ante tan amplio espectro de situaciones problemáticas a las que se debe hacer frente.

De los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país, el municipal es el que requiere de reformas más profundas y el que tiene las repercusiones más directas en la forma y calidad de vida de la ciudadanía. La manera en que se ejerce y fiscaliza el presupuesto, se asignan salarios a funcionarios y se determinan las prioridades del desarrollo municipal no sólo dista mucho de ser transparente sino

⁹⁸ “Los de gestión son indicadores no estratégicos, pero importantes para observar los compromisos de eficiencia, economía y procedimiento de la parte administrativa o directiva. No constituyen indicadores que se puedan conectar directamente con el resultado ni con el impacto, sino con las condiciones básicas del manejo de recursos para lograr las anteriores... para tener indicadores de gestión se tiene que tener muy clara la cadena o marco lógico y de ahí establecer las condiciones de gestión para alcanzarlos.” Véase: Código de Buenas Prácticas..., *op. cit.*

que obstaculiza la participación de los ciudadanos en ámbitos y procesos fundamentales para sus vidas.⁹⁹

Es tiempo que el DAI comience a retribuir a la sociedad, se debe considerar que la información es un insumo que puede servir para mejorar situaciones problemáticas en esos municipios. Es decir, la información pública tiene beneficios. Siendo realistas la magnitud del problema es enorme pues "...Hasta el momento en que la reforma constitucional fue promulgada... solamente 75 de ellos, en tres entidades contaba con alguna reglamentación destinada a incrementar la transparencia y favorecer el acceso a la información."¹⁰⁰

Una lectura somera de la situación permite concluir que 2008 tuvo que haber sido el año en el que el análisis de la circunstancias derivó en el diseño de nuevas reglamentaciones en la materia, entonces, obligadamente, es preciso que se refleje un cambio radical pues así está previsto en los transitorios de la reforma.

Lo que significa que al menos 246 municipios del país, que ya tenían esa población en el año 2007, tendrán que poner al día sus sistemas electrónicos para cumplir con la norma constitucional. El resto, que conforma un universo de 2,193 municipios con población menor, podrá cumplir con los mínimos establecidos por la Constitución a través de los órganos de transparencia de los estados, pero no podrá dejar de organizar su información para cumplir los nuevos mandatos.¹⁰¹

Los sujetos obligados por la Ley no sólo tendrán que responder a las disposiciones normativas, sino crear las circunstancias organizacionales para llevarlo a cabo, situación que implica una reforma administrativa, con

... cuatro áreas sustantivas en las que habrá que modificar prácticas largamente arraigadas, al menos, en los gobiernos locales del país. La primera será la *reglamentación precisa de los procesos administrativos*, y especialmente de aquéllos a partir de los cuales se toman decisiones que afectan la administración

⁹⁹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005, p. 50.

¹⁰⁰ Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 126.

¹⁰¹ *Ibidem.* p. 127.

pública; la segunda es el *registro de las deliberaciones* y, en particular, de las que llevan a cabo los ayuntamientos (aunque no lo hagan en sesión de cabildo abierto); la tercera, el *registro contable de los gastos públicos* efectuados, por cualquier vía a través de cualquier medio de financiamiento; y la cuarta, el *registro de actividades e indicadores de desempeño*, que seguramente modificará las rutinas e incidirá en los incentivos de las administraciones públicas de los municipios de México.¹⁰²

La realidad evidenció que la mayoría de los gobiernos locales poseen una reglamentación incompleta carente de especificidades en cuanto a sus atribuciones internas y con una inadecuada distribución de potestades entre los funcionarios. Lo anterior, sin afán de justificar este retraso, se debe principalmente a que esos municipios en su mayoría realizan política para solventar problemas y necesidades prioritarias de su población, enfrentándose a problemáticas presupuestales y limitaciones político-partidistas. Es inverosímil pensar que la sociedad reclame información de procesos que no están especificados legalmente, o se aplique la rendición de cuentas si se desconoce, también, a quien correspondía tal o cual obligación o responsabilidad, precisamente es una de las lagunas que esta reforma pretende subsanar.

El contexto de exigencia general de transparencia como cualidad de la gestión gubernamental y del acceso a la información como derecho es lo que obliga a que los gobiernos municipales actualicen sus reglas internas, y generar las versiones públicas correspondientes a las deliberaciones y decisiones. No cabe duda que todo esto raya en lo imposible porque es un hecho que sobre la práctica surgirán recelos y reticencias a la puesta en marcha de los procesos de apertura. En este punto será clave el trabajo conjunto de gobiernos estatales a través de sus órganos de transparencia para consolidar al DAI como una prerrogativa indispensable. “La política interior de los ayuntamientos dejará de ser cosa

¹⁰² *Ibidem.* pp. 142-143.

exclusiva de los partidos y de los funcionarios que participan en ella para recobrar su naturaleza pública.”¹⁰³

3.3 El Código de Buenas Prácticas

Con el propósito de coadyuvar al mejoramiento de las leyes de transparencia en las entidades federativas del país, el IFAI publicó en octubre de 2007 el *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información* (CBP). Este documento, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) plantea los preceptos básicos que los legisladores estatales tendrán que adecuar a sus respectivas leyes siendo congruentes con el segundo párrafo del artículo 6° constitucional.

Este código es relevante porque su diseño se elaboró a partir de deliberaciones y, derivado de ellas, de un diagnóstico general de la situación de las leyes de transparencia en todo el país, por lo que, fueron ponderados los casos de éxito y las problemáticas en el ejercicio del DAI. Gracias a eso, este “instrumento legislativo” presenta en su articulado conceptos, condiciones, procedimientos y alternativas específicas para implementar mejores prácticas de acceso a la información y protección de datos personales, además de ciertos aspectos importantes en cuanto a la conformación de los órganos garantes de la transparencia, empero, en el mismo se señala que: “La complejidad organizacional y administrativa de la federación no está considerada y su desarrollo implicará modificaciones importantes en diversos rubros.” La gran cobertura temática que comprende su diseño no implica que se trate de un modelo de obligatoria

¹⁰³ *Ibidem.* p. 145.

observancia, sino que sólo es una herramienta que pretende ser útil al momento de elaborar nuevas reglamentaciones en la materia.

Todo empezó cuando la *Conferencia Nacional de Organismos de Acceso a la Información Pública* en colaboración con el IFAI se dieron a la tarea de identificar a través de los usuarios, responsables de los órganos de transparencia y legisladores las zonas cruciales que favorecen o dificultan el ejercicio del DAI, lo anterior, en el marco de diez foros que se realizaron en: Puebla, Durango, Aguas Calientes, D.F., Monterrey y Mérida, entre otros más de carácter especial con integrantes de la sociedad civil y los sujetos obligados¹⁰⁴. Labor que encontró el auspicio y disposición de diputados y representantes de varios estados, además de la participación de legisladores de diversa filiación partidista, todos ellos asentaron las experiencias y pautas que consideraron indispensables al respecto.

RECOMENDACIONES DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN TÉRMINOS DE LA INFORMACIÓN QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBERÁN DIFUNDIR EN INTERNET

Núm.	Los sujetos obligados deberán difundir en Internet la siguiente información (recomendaciones del CBP)
1	Estructura orgánica;
2	Directorio de los servidores públicos;
3	Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos vía sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación;
4	Lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación;
5	El perfil de los puestos de los servidores públicos y el <i>currículum</i> de quienes ocupan esos puestos;
6	Planes federal, estatales y municipales de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físicos y financieros, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos público asignados para su cumplimiento;
7	Informes trimestrales del presupuesto asignado en lo general y por programas, para los últimos tres ejercicios fiscales. Esta información incluirá: a) ingresos recibidos por cualquier concepto; b) los montos destinados a gastos relativos a comunicación social; c) el presupuesto de gastos fiscales y métodos para su estimación; d) las bases de cálculos de los ingresos; e) informes de cuenta pública f) aplicación de fondos auxiliares

¹⁰⁴ Véase: Código de Buenas Prácticas..., *op. cit.*

	y el origen de los ingresos, y g) estados financieros y balances generales;
8	La calendarización de las reuniones públicas de los consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen;
9	Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica de los servidores públicos encargados del Comité de Información y de la unidad de Información;
10	Los catálogos documentales de sus archivos administrativos;
11	La relativa a sus actividades específicas más relevantes. Es decir, la información sobre la gestión de las actividades que caracterizan sus principales objetivos institucionales;
12	Con respecto a las auditorías y revisiones; un informe trimestral que contenga el número y el tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo; b) el número total de observaciones determinadas en los resultados; y c) respecto al seguimiento de los resultados, el total de las aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado;
13	Los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes;
14	Respecto de los contratos celebrados por el sujeto obligado, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón social del proveedor y el monto del valor total de la contratación;
15	Respecto de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, su objeto, el tipo, y el nombre o razón social del titular;
16	Los informes que deberán rendir el sujeto obligado, la unidad responsable con el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación, y
17	Un listado con los servicios que ofrece y los programas que administra, siendo posible identificar los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a quien van dirigidos.

Fuente: Merino, Mauricio, *op.cit.*, p. 133-134.

3.4 Archivos, el talón de Aquiles del derecho de acceso a la información pública

Para que el DAI se utilice adecuadamente es necesaria la información y para eso archivos, los cuales en anteriores administraciones no eran importantes pero ahora el “gobierno democrático” debe generar expedientes y archivos y contar con mecanismos de ordenación capaces de responder a las exigencias de la sociedad.

El mejoramiento de los archivos permaneció rezagado en el proceso de modernización administrativa de nuestro país, pero sus implicaciones siempre estuvieron presentes y al respecto se han emitido distintos tipos de ordenamientos con la pretensión de reorganizar y hacer eficiente la utilización de los mismos

aunque con pocos esfuerzos que coadyuven a aplicarlos verdaderamente. Sin olvidar que la labor archivística en la administración pública mexicana es apreciada como carente de trabajo intelectual y meramente operativa, esta conceptualización errónea es la que imposibilita el establecimiento de un sistema de gestión archivística verdaderamente útil para la toma de decisiones en las entidades administrativas.

... los archivos se encuentran en una situación marginal en varios sentidos: de la administración pública, que lejos de concebirlos como su sistema de información natural, los sitúa como bodegas de papeles inservibles; de las políticas culturales... en tanto instituciones que custodian un poco conocido y explorado 'legado histórico'; de la agenda política de los actores sociales, que difícilmente consideran la consulta de archivos para la toma de decisiones de gobierno. Del desarrollo y las innovaciones tecnológicas, cuya incorporación en el mundo de los archivos busca afanosamente sustituirlos por 'archivos virtuales', para operar improbables 'oficinas sin papel' y, final y contradictoriamente, de la propia agenda de la transparencia, dada la mejor rentabilidad y prestigio de otras prioridades.¹⁰⁵

El descuido sobre el tema trae consigo problemas como: la sobre producción documental, la carencia de recursos económicos y bienes muebles e inmuebles necesarios para su administración, y la falta de un catálogo de archivos ordenado y actualizado, lo cual redundando en que el derecho de acceso a la información encuentre en este tema una de las trabas más importantes para ser ejercido, porque da cabida a que cierta información pudiera ser declarada como inexistente, redundando en su ineficacia total, o en el mejor de los casos parcial, porque no tiene caso que exista un derecho y reglamentaciones con órganos autónomos especializados que resguarden su implementación, si al final de cuentas no existe la expresión material de la información (los documentos) debidamente producida, clasificada, archivada y si su difusión no produce indicadores de gestión que permitan ponderar las implicaciones que el ejercicio gubernamental representa.

¹⁰⁵ Ramírez Deleón, José Antonio, *op. cit.*, p. 08.

... lo que busca la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, es que las personas puedan obtener y revisar documentos. Para que esto pueda suceder los documentos deben, primero, existir y, segundo, estar organizados de tal manera que sean fácilmente examinados... De nada sirve tener la llave de acceso –como reza el anuncio televisivo si el archivo que abre con esa llave está vacío o es tal su desorden que es imposible saber dónde está la información que necesitamos.¹⁰⁶

El Archivo General de la Nación (AGN) es un “órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, rector de la archivística nacional que debe custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos que conforman su acervo, con el fin de facilitar y promover la consulta y aprovechamiento público”¹⁰⁷. Sin embargo, su labor se encasilló en la administración de archivos históricos dejando de lado lo respectivo a los archivos de trámite, transferencia y de concentración utilizados en la labor cotidiana de las dependencias públicas. Con la ayuda del IFAI el AGN publicó los *Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal* en 2004, a fin de establecer los criterios base para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos; sin embargo, la cooperación de ambas instituciones así como la aplicación de los lineamientos quedó sólo en buenos deseos, pues, como explica Ángel Trinidad, de alguna forma el AGN sintió vulneradas sus atribuciones.

Se ha reconocido que los archivos son un instrumento indispensable para el perfeccionamiento de las leyes de transparencia y acceso a la información de todo el país, porque a través de su mejoramiento la viabilidad de la gobernabilidad democrática se fortalece sobre las bases que brinda el adecuado funcionamiento del DAI, la transparencia y la rendición de cuentas. Es por ello que el tema adquirió la importancia necesaria para colocarse como parte de la reforma al artículo 6° con el fin de modernizar su organización y funcionamiento.

¹⁰⁶ Zaldívar Trinidad, Ángel, *op. cit.*, p. 129.

¹⁰⁷ Véase en: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/quienesomos/que.html>

La estandarización de criterios de transparencia y acceso a la información implica para los entes administrativos legislativos y jurisdiccionales la publicitación de cualquier dato, cifra o proceso decisorio (obligadamente establecidos en documentos por ser su expresión material) para que las personas en el momento que lo estimen necesario puedan acceder a esa información, que necesariamente tendrá que estar debidamente ordenada en las arcas archivísticas gubernamentales.

El que las dependencias cuenten con archivos debidamente ordenados, clasificados y actualizados que faciliten la ubicación de la información de manera expedita y que además funcionen como sistemas gestores de la información con la capacidad necesaria para contribuir a la toma de decisiones, sólo puede encontrar sustento y viabilidad si descansa en una ley de archivos que así lo establezca, pero siendo realistas la elaboración de una ley de tal talla resulta muy complejo. Por tanto, lo más viable es que aprovechando la brecha que brinda la reforma se legisle de manera general en la materia estableciendo los principios básicos que permitan su posterior desarrollo práctico e institucional.

... la legislación relativa a archivos debería contener los principios de la materia (disponibilidad, eficiencia, localización expedita, integridad y conservación); la obligación de contar con responsables de los archivos de trámite y concentración al menos por cada sujeto obligado, quienes serían los encargados de asegurar la debida organización, descripción, localización y conservación de los documentos; la obligación de contar al menos por cada sujeto obligado del cuadro general de clasificación archivística, el catalogo de disposición documental y los inventarios documentales (general, transferencia y de baja), y la definición de las autoridades responsables de establecerlos lineamientos específicos en materia de organización de archivos administrativos, con base en las normas internacionalmente reconocidas, y con al menos los niveles de fondo, sección y serie documental. Finalmente se debería establecer la obligación de publicar un índice por serie documental, el cual debería actualizarse al menos trimestralmente¹⁰⁸

¹⁰⁸ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 21.

Se trata del establecimiento de un nuevo paradigma en la gestión archivística, mediante la cual las acciones de las organizaciones administrativas serán cabalmente documentadas, y la gestión de esta información será mejorada para lograr una localización documental más expedita, lo cual trae consigo beneficios para las organizaciones porque los sistemas de gestión archivista tendrán capacidad de producir información y facilitar la toma de decisiones.

Aunque, es importante considerar lo que Mauricio Merino opina al respecto:

... Aun cuando los archivos recojan toda la información producida y la mantengan puntualmente actualizada, la calidad de esa documentación no necesariamente irá más lejos que el conjunto de normas procedimentales seguidas por cada oficina. No niego que, aun con esa limitación, la reforma constitucional significa un avance sustantivo, ni tampoco que el efecto que traerá a las administraciones públicas de México será, por lo menos, el de la búsqueda de la compatibilidad exacta entre los documentos que conforme a la normatividad exigible deban existir y los que efectivamente se registren y se actualicen en los archivos institucionales. Pero si el propósito es construir una gestión plenamente transparente, habrá que actuar a fondo sobre las normas que regulan los procedimientos administrativos y diseñar políticas de transparencia de mayor calado.¹⁰⁹

3.5 Cultura de transparencia

La cultura de transparencia implica cultura de legalidad por parte de los servidores públicos; concientización ciudadana sobre los costos sociales de los delitos de corrupción; y por último la reeducación de ambos actores para terminar de facto con los dogmas culturales y sociales que durante años instauraron el secretismo y la criptocracia¹¹⁰ en los órganos de gobierno, consolidando un déficit social importante que consentía y aceptaba la corrupción.

¹⁰⁹ Merino, Mauricio, "El desafío de la transparencia organizacional", en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.), *op. cit.* pp. 130-131.

¹¹⁰ En los gobiernos autoritarios el poder era considerado patrimonio del gobernante, de ahí que existiera un monopolio del espacio y asuntos públicos que alentaba la cultura de secrecía de la información.

La cultura de transparencia oscila por un lado en el combate a la criptocracia a favor a la apertura y la claridad en cuanto al manejo de los asuntos públicos y entre un nuevo enfoque de ciudadanía en que privilegie su participación consciente y razonada en los asuntos de interés común, pero sobre todo su capacidad de injerencia en las decisiones de gobierno, claro está, con el único fin de terminar con la corrupción y favorecer la eficacia gubernamental.

Esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos es lo que llamamos la *esfera pública de la razón*.

La esfera pública de la razón es el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas. Esta esfera impone obligaciones argumentales a los políticos y a los ciudadanos que se expresan sobre la política.¹¹¹

Su importancia radica en que la sociedad civil se enriquece de los valores democráticos y son determinantes de su actuar dentro de las organizaciones. De nada sirven los nuevos enfoques de apertura en la administración pública sin una sociedad civil que se involucre, no sólo se trata de preguntar sino de cuestionar con fundamentos y responsabilidad.

Un gobierno transparente sirve de poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos' y para ello hay que educarlos primero en cómo preguntar y después en cómo utilizar esa información para que puedan debatir con su gobierno. La sociedad actual debe prepararse para participar con los mecanismos modernos que hoy están a su disposición, si no lo hacen en forma activa, nada nuevo sucederá y seguirán siendo actores pasivos de su destino.¹¹²

En todo este entramado repleto de transformaciones, debemos tener claro que la cultura de transparencia no es algo que aparece repentinamente ni mucho menos por mandato legal, es algo que se genera poco a poco, por eso es que

¹¹¹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *op.cit.* p. 42.

¹¹² Zaldívar Trinidad, Ángel, *op. cit.*, p. 139.

actualmente cuesta demasiado trabajo consolidarla porque no estamos acostumbrados a informarnos, participar y exigir.

Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo ordenamiento jurídico que reglamente las obligaciones de transparencia del gobierno, ni con la buena voluntad de los políticos y funcionarios de alto nivel. Estos elementos son necesarios pero suficientes. Es necesario, además, que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles.¹¹³

Las adiciones al artículo 6° brindan certidumbre al derecho colocándolo por encima de coyunturas políticas; sus pocos años funcionales demostraron que la transparencia es una política de Estado que llegó para quedarse. Los estratos profesionales, empresas, universidades y periodistas han conocido y hecho suyas las bondades de estas garantías, pero extender la comprensión y utilización de la ley a personas ajenas a estos círculos, es decir al ciudadano común, es aún tarea pendiente.

En México la confianza de la sociedad en sus instituciones de gobierno es escasa y la transparencia apenas comienza a mostrar sus aspectos positivos por lo que no es posible hablar de buenos niveles de participación y mucho menos de la conformación de ese concepto tan cuestionable de “cultura de transparencia”.

3.6 Recapitulación

La problemática era el reflejo de la incapacidad organizativa, procedimental, estructural, material, de infraestructura, e incluso presupuestal de las instituciones responsables del DAI, como resultado de una disparidad jurídica que impedía su correcto funcionamiento. Con las nuevas fracciones añadidas al 6° constitucional no tendría que haber limitantes a la aplicación del DAI y a una gestión pública

¹¹³ Vergara, Rodolfo, *op. cit.*, p. 9.

transparente, empero, la realidad demuestra ser aún más imperiosa y los cambios requieren calar en el tejido asociativo, en la cultura de funcionarios y ciudadanos.

Más allá de pretender multiplicar el esquema del la LFTAIPG y del IFAI a todos los estados de la república, o de efficientar los procedimientos y mecanismos de solicitud de información, éstos son los primeros escaños de asenso a la verdadera consolidación de los preceptos asociados con la consolidación democrática. Por decirlo de algún modo es la fase de robustecimiento institucional que permitirá su obligatoria observancia. Se trata de nuevos procesos, mecanismos y herramientas para administrar la información en los tres órdenes de gobierno en cuanto a su producción, procedimientos para archivarla y publicarla. Como bien señala Mauricio Merino se trata de un cambio que:

...obligará a todas las oficinas que emplean recursos públicos (o que actúan a nombre del público por mandato de ley) a precisar sus procedimientos internos, a establecer el modo en que estos quedaran documentados, a salvaguardar la información que produzca, utilice o distribuya, a ponerla a disposición del público (con solicitudes activas o sin ellas) y fijar procedimientos de sanción... para los funcionarios o las personas que nieguen, oculten o modifiquen la información generada por el cumplimiento de sus atribuciones¹¹⁴

Todo ente o dependencia que se sustente con recursos públicos deberá notificar todos sus procesos decisorios a través de documentos y procurar que ésta información sea utilizada por el público. En caso contrario los órganos garantes del DAI tendrán a su disposición instrumentos de sanción para quienes negaron los documentos producto de sus decisiones y acciones.

¹¹⁴ Merino, Mauricio, *op.cit.*, p. 122

4 El sistema de Rendición de cuentas

4.1 El sustento constitucional de la rendición de cuentas

En México se consolidó la idea de que la rendición de cuentas es el mecanismo más acorde para mitigar la impunidad al interior de la Administración Pública y en la totalidad de órganos y poderes del Estado. Sin embargo el diseño e implementación de una política gubernamental de esta envergadura no es cosa sencilla, porque al interior del aparato gubernamental el concepto adquiere los más diversos matices teóricos y empíricos.

Para precisar las características operacionales de la rendición de cuentas es necesario estructurar un cúmulo de normas, instituciones, procedimientos y actores bien definidos. Rendir cuentas con responsabilidades claras no es equivalente con la apertura informativa, ni con el desempeño transparente; poseen instituciones, procedimientos y actores distintos pero que en conjunto se complementan. Aunque apuntan a un mismo objetivo su desarticulación, a causa de la falta de una política coherente con su propósito, los hace ineficientes:

... una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. Es, además una política que esencialmente ha de tener una vocación pública –y no meramente burocrática-.¹¹⁵

¹¹⁵ López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE, 2009, p. 8, en: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> (consultado en Enero de 2010)

Con el objeto de establecer los criterios rectores de la de rendición de cuentas en los últimos años se hicieron reformas a ordenamientos constitucionales cuyo propósito es crear mecanismos de información, contabilidad, fiscalización, y algunos otros destinados a regular las áreas de responsabilidad de los funcionarios públicos electos y designados.

De acuerdo con Sergio López Ayllón y Mauricio Merino las adecuaciones y cambios a los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134, junto a instituciones precedentes, son las que conviene analizar porque ellas conforman el “marco constitucional de la rendición de cuentas”. Se enfocan en fortalecer sus componentes indispensables: la información, las cuentas públicas y las responsabilidades¹¹⁶.

Sin embargo, ese nuevo diseño requiere el desarrollo de los principios y reglas constitucionales en la legislación secundaria y otras disposiciones reglamentarias que están por hacerse. Supone también el diseño de los instrumentos técnicos y de las competencias de los recursos humanos capaces de operar el sistema. Implica además un revisión jurídica y funcional de algunas instituciones que tienen graves problemas es su operación (muy notablemente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos) y de cuya operación correcta depende que contemos con un sistema capaz de generar una efectiva rendición de cuentas. Finalmente, conduce a un profundo replanteamiento ético de la función pública en el que el ejercicio del poder debe estar orientado por un ejercicio continuo de diálogo social bien informado y de una acción pública donde las responsabilidades estén claramente identificadas.¹¹⁷

a) La información

Las reformas a los artículos 6 y 26 constitucionales dan sustento al primer pilar de la rendición de cuentas. Sin el afán de ser repetitivos, la reforma al sexto constitucional, se traduce en que cualquier persona posee la garantía de acceder

¹¹⁶ Este apartado de la investigación se basa en las premisas que ambos autores exponen en su artículo, véase *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*. p. 9.

a la información generada en las entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales. Significa también un reacomodo de la organización interna y de los procedimientos para la administración de archivos, pero también da pauta de la importancia de ambos para rendir cuentas.

El artículo 26 postula que el Estado cuenta con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica como instrumento de captación, procesamiento y publicación de la información generada en los tres órdenes de gobierno. Estos datos tienen el propósito de servir como herramienta para la planeación democrática o bien para la evaluación gubernamental.¹¹⁸

b) Las cuentas

Al respecto se adicionó la fracción XXVIII al artículo 73¹¹⁹, determinando que entre las facultades del Congreso está el:

...expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Como resultado se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental¹²⁰ con el fin de desarrollar gradualmente un sistema con este propósito, es decir, estandarizar los criterios de contabilidad gubernamental y de emisión financiera para ser aplicado en todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, aunque el cabal desarrollo e implementación de este sistema tal y como se tiene previsto para el 2012 en los tres órdenes de gobierno requiere de notables esfuerzos.

¹¹⁸ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Abril de 2006.

¹¹⁹ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Mayo de 2008.

¹²⁰ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2008.

La reforma al artículo 134 complementó los principios que rigen el uso y fiscalización de los recursos económicos con dos nuevos preceptos pues se indica que su administración debe ser de acuerdo a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, *transparencia y honradez* para cumplir los objetivos a los que fueron destinados. Esto supone que la evaluación del ejercicio de los recursos será por resultados, los cuales evaluarán instancias técnicas que la federación, estados y el D.F. asignen a este propósito.

El presupuesto basado en resultados supondría –al menos teóricamente- lograr la alienación entre la planeación, el presupuesto y la ejecución del gasto público, hoy completamente desarticuladas. Además permitiría evaluar de manera más precisa el impacto y las consecuencias del ejercicio de los recursos públicos, lograr que la información sobre el desempeño sirva para la toma de decisiones sobre el diseño de los programas y la mejor asignación de los recursos y, finalmente, contribuiría a una mejor rendición de cuentas... la armonización de la contabilidad gubernamental debería desde su diseño reforzar estos propósitos y no caminar por una cuerda separada.¹²¹

Por su parte el artículo 79 brinda la pauta para la fiscalización de los recursos públicos al establecer que:

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Además en este mismo artículo se mencionan dos tipos de fiscalización, a la primera concierne el ejercicio de ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los recursos de los poderes públicos y entes públicos federales. La segunda se refiere a las auditorías de desempeño para constatar el cumplimiento

¹²¹ López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, *op. cit.* p. 13.

que dieron a los objetivos de programas federales. Los criterios del artículo 79 deben complementar y amalgamar con los dispuestos en el 134 para concretar la política de rendición de cuentas.

c) Los responsables

Junto a los mecanismos descritos por cada reforma, están especificadas las instancias responsables de ejecutar estas funciones. En lo concerniente a la información cada entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, incluyendo sus servidores públicos, son responsables de la generación y publicación de información referente al ejercicio de los recursos públicos e indicadores de desempeño. Por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio es el responsable del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.

En lo que respecta a las cuentas, el Consejo Nacional de Armonización Contable es responsable de emitir normas y lineamientos para la generación de información financiera homogénea de fácil análisis y comparación¹²². Las decisiones de este consejo deben adoptarse como responsabilidad de los tres poderes, entes autónomos federales y estatales, ayuntamientos y autoridades de las demarcaciones del D.F y entidades de la APF.

La fiscalización corresponde a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, órgano dependiente de Cámara de Diputados, es decir, Auditoría Superior de la Federación es la responsable de fiscalizar recursos de los entes públicos federales y aquellos recursos federales que administran los estados, municipios y D.F., también aquellos que ejercen entidades, personas físicas o morales, públicas o privadas y los fideicomisos, mandatos o cualquier otra figura jurídica. Los recursos de la federación que son transferidos o asignados a las

¹²² Véase <http://www.conac.gob.mx/> (consultado 10 de marzo de 2010)

entidades, señaladas deben ser registrados por estas en controles contables, patrimoniales y presupuestales.

Para la evaluación del desempeño el artículo 134 especifica que ésta es responsabilidad de instancias técnicas que tanto federación, estados y D.F. deben establecer. Como podemos apreciar su definición es muy ambivalente porque ni en la constitución, ni en alguna reglamentación secundaria se establecen principios adicionales para su correcta conformación. El problema para amalgamar la evaluación del desempeño dentro del sistema de rendición de cuentas se debe a que carece de conceptualizaciones claras para determinar estándares del desempeño y con respecto a que deben ser ponderados.

La rendición de cuentas, así entendida, supone un ejercicio que va un paso más allá del control y de la evaluación de ingresos y egresos públicos, para situarse en una relación entre entidades responsables de ejercer recursos públicos (de cualquier naturaleza) y entidades responsables de verificar que esos recursos se han obtenido o ejercido de conformidad con las normas en vigor. Y es también un ejercicio de transparencia y de información pública; un medio a través del cual los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido... la rendición de cuentas no se limita al control del ciclo presupuestal que los gobierno deben llevar a cabo para evitar desviaciones presupuestales o déficits públicos (en busca del mejor equilibrio posible entre ingresos y gastos), ni tampoco a la evaluación, que se pregunta sobre los costos de los programas en relación con sus resultados, para tomar decisiones estratégicas en materia de orientación de gastos, sino que atañe también a la legalidad de las actividades gubernamentales y a la información que se ofrece al público sobre la forma en que el gobierno ha utilizado los medios que tiene a su alcance.¹²³

Si bien el esquema constitucional de la rendición de cuentas establece a los responsables de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones, no especifica a los responsables del cabal cumplimiento a estas atribuciones, ni las condiciones, métodos y procedimientos para hacerlo. Cada artículo reformado demuestra que

¹²³ López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, *op. cit.* p. 22.

sólo se establecieron disposiciones legales conceptualmente o procedimentalmente relacionadas sin estar verdaderamente articuladas en una política de rendición de cuentas funcional.

4. 2 La rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo

Recientemente Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos¹²⁴ aportaron un nuevo esquema para entender sintética y apropiadamente la rendición de cuentas. Explican que se trata de una relación jurídica con actores bien definidos donde: “A” tiene obligación de informar y justificarse ante “B”, que tiene facultades verificadoras sobre el desempeño de “A” en lo respectivo a sus responsabilidades jurídicas y políticas y al ejercicio de recursos públicos vinculados a éstas, lo que se entiende como “R”.

Debido a que estas acciones se desenvuelven en un escenario público y democrático en ocasiones aparece un tercer actor identificado como “C”, es decir, la ciudadanía, que a diferencia de “A” y “B” tiene derechos políticos y sociales y su presencia en la rendición de cuentas brinda certidumbre y calidad a la democracia impidiendo que se convierta en un proceso exclusivo de los órganos de gobierno o peor aún que sólo sirva para justificar el trabajo burocrático.

Con base en este esquema María del Carmen Pardo¹²⁵ identificó en el ámbito del poder Ejecutivo tres tipos de Rendición de cuentas:

- 1) Cuando las dependencias entregan información sobre las atribuciones que les corresponden por ley a través de mecanismos de control interno,¹²⁶ estas atribuciones son monopolizadas por dos secretarías, la de Función Pública y la de Hacienda y Crédito Público.

¹²⁴ Citado por López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio, en *Ibidem*, p. 4.

¹²⁵ Véase Pardo, María del Carmen, “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE, 2009 en <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> (consultado en Enero de 2010)

¹²⁶ Mecanismos dirigidos a establecer procedimientos que aseguren el cumplimiento de las metas y objetivos de las instituciones y los programas bajo su responsabilidad, que además permiten obtener información confiable y oportuna, y evitar omisiones o irregularidades que rompan el marco normativo o causen afectaciones en el patrimonio federal. Véase *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, en: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/prctcc_2008-2012.pdf

- 2) Rendición social de cuentas, que implica la entrega de información a la ciudadanía para justificar el desempeño gubernamental en cuanto al modo en que fueron empleados los recursos públicos.
- 3) La transparencia como elemento que favorece el combate a la corrupción. En recientes fechas recibió un nuevo impulso gracias a la modificación que sufrió la Secretaría de la Función Pública, pues se creó la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional; y la transparencia, en cuanto a la atención de solicitudes de información, se revitalizó a través del sistema INFOMEX.

A continuación, se explicará de forma general como se estructura la rendición de cuentas al interior del Ejecutivo, estas tareas corresponden de manera conjunta a dos secretarías de Estado que entrelazan sus mecanismos, herramientas y procedimientos en un sistema de control que supuestamente opera con criterios de evaluación del desempeño, pero en realidad se rige con viejos criterios correctivos.

En primer instancia se encuentra la Secretaría de la Función Pública (SFP) que es la encargada de operar los mecanismos de control interno, por lo que están a su disposición los 209 OIC que comprenden el horizonte de las contralorías internas en toda la Administración Pública federal. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la consolidación de informes financieros, la fiscalización del gasto público y la creación de la cuenta pública contribuye con la rendición de cuentas.

4.2.1 Secretaría de la Función Pública

La SFP opera ciertos programas encaminados a fortalecer la rendición de cuentas, a través de información que otras dependencias le entregan acerca de su desempeño para que ésta lo evalúe.

1) *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC)*

En 2008 este programa sustituyó al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNTCDA) 2001-2006. Su enfoque se renovó a partir de ciertos cambios institucionales, en particular con el reconocimiento del DAI de la reforma al 6° constitucional, y aquella reforma hacendaria al artículo 134 y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que vincula el presupuesto con la evaluación del desempeño.

Esta última fue reformada recientemente a fin de que opere el Sistema de Evaluación del desempeño (SED), precepto que se enfoca a incrementar a la rendición de cuentas por medio del seguimiento del presupuesto basado en resultados (PbR) y lo respectivo a la mejora de la Gestión Pública.

El PNRCTCC acopla sus objetivos con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo¹²⁷ y es correlativo con la Visión México 2030, éstos estipulan que la rendición de cuentas y la transparencia son una de las principales líneas de acción para mitigar la corrupción en el universo de dependencias de la APF. Por tanto, el programa enfatiza en la generación de la cultura de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego al estado de derecho (en funcionarios y ciudadanía por igual) particularmente en lo respectivo al uso de recursos públicos, además sus estrategias poseen un enfoque preventivo para eliminar riesgos de corrupción.

¹²⁷ Al respecto se pueden consultar las estrategias que el PND plantea en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externo-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

El Programa no sólo utiliza el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, también se basa en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Mexicana y el Indicador de Control de la Corrupción desarrollado por el Banco Mundial.¹²⁸

2) *Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG) 2008-2012.*

Publicado en el DOF el 10 de septiembre de 2008; su propósito es utilizar indicadores que permitan ponderar la gestión pública integrando en ellos la información numérica, contable y financiera. Acorde con la visión del “presupuesto basado en resultados” el enfoque del PMG, si bien considera indispensable el cumplimiento de la normatividad, pone el acento en que los resultados de la gestión pública sean de calidad.

Su funcionamiento toma como referencia los planes anuales de las dependencias y entidades, y su propósito es dirigir su gestión diaria hacia la consecución de mejores resultados con eficacia, calidad y reducción de costos de operación a través de 5 ejes:

- **Orientación a resultados:** Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
- **Flexibilidad:** Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.
- **Innovación y experiencia:** Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.

¹²⁸ Véase “Capítulo II Contextos, antecedentes y Prioridades” en *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, en: http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/prctcc_2008-2012.pdf

- Sinergia: Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.
- Participación ciudadana: Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.¹²⁹

El PMG, al igual que el PNRCTCC, se enlaza con el PND con el fin de consolidar una evaluación del desempeño que permita constatar que los recursos limitados del Estado mexicano se emplearon de forma coherente al cumplimiento de los objetivos para los que fueron dispuestos a través de indicadores que califiquen la calidad de la gestión pública.

La estructura del PMG comprende un módulo normativo y uno institucional que se divide, a su vez, en un componente estándar y en uno específico. Para operar requiere de la intervención de la SFP, los OIC, delegados, comisarios y grupos técnicos (compuestos del titular de la unidad administrativa competente, un representante de la SFP, servidores públicos de las unidades administrativas y expertos invitados). Dichos grupos técnicos serán los encargados de generar las estrategias, actividades e indicadores necesarios para evaluar el módulo institucional del PMG.

El PMG requiere de la acción conjunta de las dos secretarías globalizadoras, la SFP y la SHCP, puesto que de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, quedaron responsabilizadas de verificar su avance, resultados y proponer modificaciones. La SFP es responsable de la 'construcción' de los indicadores de gestión, mientras que la SHCP concentra la vigilancia de los indicadores estratégicos y los de desempeño.¹³⁰

El programa cuenta con poca aprobación y apoyo debido a que no logra concretar sus resultados en los tiempos estipulados, además la participación de los OIC

¹²⁹ Véase http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/pmg_ejes

¹³⁰ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 14.

tampoco es bien recibida porque se torna difusa su definición dentro de las dependencias pues se desconoce si son órganos evaluadores, controladores o asesores.

4.2.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Esta dependencia es la que permite al ejecutivo rendir cuentas de modo más tangible, es decir, respecto a los recursos económicos, y coadyuva con los mecanismos de control interno mediante la recepción de informes, la fiscalización del ejercicio del gasto y la creación de la cuenta pública federal. Para programar y presupuestar el gasto público anual la SHCP recibe los anteproyectos que elaboran las dependencias en lo respectivo al ejercicio fiscal; y además toma como referente los resultados obtenidos de los objetivos y metas del PND y programas sectoriales.

La SHCP trabaja de manera coordinada con el legislativo (Cámara de Diputados) a quien corresponde el control y supervisión financiera de los recursos públicos. Para tal efecto el legislativo cuenta con la Auditoría Superior de la Federación. Para entender mejor la relación entre la secretaría y el legislativo es relevante considerar lo que el artículo 2 de la Ley Federal de Fiscalización estipula respecto al concepto de cuenta pública:

El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Como vemos la SHCP está en constante comunicación con la Cámara de Diputados, ya sea por la evaluación trimestral que hace sobre los ingresos y

egresos, o también con la que realiza bimestralmente sobre los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el sistema de evaluación del presupuesto de egresos y al incorporar dichos resultados en la cuenta pública.

Por otro lado, la SHCP participa en la rendición de cuentas mediante la información que recibe, consolida, comunica al legislativo y sanciona en 4 tipos de informes: de Gestión Financiera, de Gobierno, de Labores y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la Gestión Pública del Gobierno Mexicano. Además la secretaria trabaja con su homóloga, la SFP, en lo que respecta a la evaluación del desempeño y es en este punto donde se presentan ciertos problemas respecto a los alcances y límites del funcionamiento de cada una.

... el conflicto entre Función Pública y Hacienda debía encaminarse, primero hacia un escenario institucional en el que Hacienda no resultara una suerte de juez y parte en la asignación presupuestal, sin contar con el sustento jurídico necesario, pues hasta donde la Ley Orgánica de la Administración Pública lo establece, las tareas de control y evaluación de la gestión pública son responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Otro escenario sería que la tensión se resolviera a favor de que fuera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien asumiera un papel preponderante en la medición del desempeño (SED), como el insumo fundamental para el proceso presupuestario mediante la integración de los mencionados indicadores llamados de desempeño, generándose tanto la información necesaria para establecer los montos a asignar, como incentivos para que los funcionarios trabajaran de manera más eficiente, puesto que los recursos dependerían de su rendimiento, escenario que exigiría cambios en la normatividad vigente. Esto estaría presionando a reducir, sin eliminar, los controles sobre los insumos y procedimientos, aunque imponiendo nuevos controles sobre los outputs y outcomes de los programas¹³¹

La tensión de ambas secretarías se debe principalmente a que las determinaciones de la SHCP poseen una mayor injerencia porque se involucra

¹³¹ *Ibidem*, p. 24.

con la propuesta del PMG, y con la generación de informes que clarifican los resultados obtenidos contra los esperados de los indicadores de desempeño, por tanto la SFP se restringe a evaluar los indicadores de gestión que pierden relevancia por no estar involucrados con la asignación de recursos.

Aunque es evidente la preponderancia de las responsabilidades de la SHCP ante las que desempeña la SFP en lo tocante a la rendición de cuentas, es necesario señalar que ésta choca de frente con la carencia de un sistema de información contable homogéneo como principal instrumento para contrastar las cuentas públicas. Por ello es que recientemente la SHCP generó las condiciones necesarias para equilibrar los sistemas contables en todo el país como parte del Programa de Modernización de los sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.

4.3 Consideraciones finales para enriquecer el análisis

La transparencia, la rendición de cuentas, la fiscalización, la construcción de un sistema profesional de carrera efectivo, entre otras muchas cosas son caras de una misma problemática rezagada denominada reforma administrativa. Por tanto ese tópico tan inverosímil de la cultura de transparencia vendrá en razón de una nueva cultura administrativa sustentada en el respeto irrestricto al Estado de derecho, la ética pública, la responsabilidad política, etcétera.

Son imprescindibles reformas para robustecer e innovar a las instituciones que dan vigor a la joven vida democrática de México; implicarán un gran esfuerzo de rediseño para lograr una nueva forma de trabajo dentro y fuera de la administración pública; deberán ser revaloradas las funciones y posiciones, los manuales de organización y procedimientos y crear nuevas formas de ingreso a la función pública donde en verdad privilegie el mérito y la ética.

La constitucionalización del DAI no es más que una etapa de la verdadera construcción de una política de rendición de cuentas, lo que viene es el desenvolvimiento legal de las garantías y principios contenidos en las fracciones añadidas al artículo sexto constitucional. Su eficacia está condicionada a que tanto federación, estados y municipios culminen legislando de forma adecuada para garantizar los principios: preeminencia del principio de máxima publicidad, adecuada clasificación de la información sometida a reserva temporal, protección de datos personales, mecanismos y procedimientos de acceso a la información y recursos de revisión expeditos, establecimiento de mecanismos claros y funcionales de sanción, etcétera.

A continuación se ofrecen pequeñas reflexiones en torno a aquellos temas que representan los pilares más importantes del buen o mal funcionamiento de la política de transparencia y rendición de cuentas. Vale la pena subrayar que dada la complejidad de estos tópicos proponer respuestas concretas a sus problemáticas raya en lo imposible, sería necesario dedicar un estudio particular a cada uno de ellos para llegar a establecerlas. Este apartado tiene como objeto presentar algunas ideas que den pie al lector a imaginar sendas de análisis de estos particulares.

a) Gobiernos locales

Aunque cuantitativamente pareciera que se alcanzó la meta (todos los estados con ley en materia de transparencia), cualitativamente la calidad en la aplicación de los principios es efímera. Cada fracción añadida al artículo sexto constitucional da pie a reformas en la ley federal de transparencia, pero en especial en todas las leyes estatales para adaptarlas a las exigencias ciudadanas de implementación, capacidad institucional y organizacional de estos principios.

De 2007 a la fecha se ha dimensionado el impacto que estos cambios representan, Las recientes experiencias locales denotan que es necesario

homologar totalmente los marcos legales de todo el país, aunado al fortalecimiento de la autonomía jurídica y presupuestal de los órganos garantes a fin de evitar cualquier presión política.

Si la designación de comisionados y la asignación de presupuesto se delegaran a los congresos locales en lugar de ser una determinación del ejecutivo local, y si además estos procesos estuvieran respaldados por la participación y supervisión de organizaciones ciudadanas la autonomía de los órganos estatales de transparencia se vería acentuada. Con esto los órganos garantes de la transparencia tendrían mayor peso en sus determinaciones y mayor certidumbre en sus procesos.

Las administraciones públicas locales deben terminar de comprender que de nada sirve una ley de transparencia y de DAI si ésta no garantiza apertura y máxima publicidad de la información y si los “innovadores” métodos de acceso, los requisitos e incluso la inexistencia de información comprometen su ejecución.

Los actores políticos y sociales deben contribuir para que el sistema de transparencia y rendición de cuentas funcione apropiadamente: se requiere que los congresos locales aprueben presupuestos idóneos para brindar certidumbre a estas políticas gubernamentales. Punto seguido es muy importante que el diseño organizacional de los órganos de transparencia sea eficiente e integrado con funcionarios profesionales¹³². Y en última instancia el actor más importante, los ciudadanos deben solicitar información y exigir que el gobierno se desempeñe de conformidad a sus atribuciones y dando cumplimiento a sus responsabilidades.

b) Tecnología y acceso a la información

Las tecnológicas de la información brindan amplios márgenes de oportunidad para la correcta implementación de la transparencia y utilización del DAI. Sin embargo, debido a las condiciones que distinguen a cada estado del país, principalmente de

¹³² Véase el listado de características que deben tener los órganos estatales de transparencia en Anexos.

índole económica, dichas herramientas resultan insuficientes para garantizar la apertura y la utilización del derecho porque la gran mayoría de la población no cuenta con computadora ni acceso a Internet y el hecho de que tengan acceso a ellas no significa que sepan emplearlas, por lo que se trata de un número considerable de habitantes marginados.

La factibilidad del INFOMEX¹³³ está condicionada por factores presupuestales y de infraestructura. La forma más viable para solventar la disparidad económica de la población sería que cada uno de los órganos estatales de transparencia contará con equipos de cómputo de características idóneas y personal capacitado para asesorar a los ciudadanos al momento de resolver sus inquietudes sobre el desempeño de sus representantes.

Las ventajas del e-government son claras: ahorro de tiempo, recursos y capital humano, además de ser una herramienta prácticamente auto gestionable, pero dependiente de personal profesional responsable de mantenerlo actualizado, protegido y sobre todo con diseños prácticos que hagan amigable su utilización a los usuarios.¹³⁴

La insuficiencia presupuestal es sin lugar a dudas la gran traba, pero los recursos utilizados en estas tecnologías de la información son mínimos en comparación a los perjuicios que trae consigo la corrupción. Son un pilar más en contra de la discrecionalidad, el ocultamiento, la tramitología excesiva y la corrupción. Poco a poco el gobierno y la sociedad transitan hacia innovadores escenarios caracterizados por el uso y beneficios que dichas tecnologías aportan tanto a la eficiencia gubernamental como a la calidad de vida.

¹³³ En sus inicios se denominó SISI (Sistema de Solicitudes de Información) pero actualmente se le conoce como INFOMEX (Sistema Información Mexicana). El cambio significó su aplicación a nivel nacional con las adecuaciones necesarias para los ordenamientos de cada entidad. El INFOMEX permite realizar solicitudes de información, dar seguimiento a las mismas así como iniciar trámites de recursos de revisión para impugnar respuestas. Véase Solís, Alejandro, "Infomex", en revista Derecho comparado de la información, número 7, México, enero-junio, 2006.

¹³⁴ Véase Contreras Padilla, Sergio, "E-government y acceso a la información en México", en revista Derecho comparado de la información, número 11, México, enero-junio, 2008.

c) Archivos

Para el DAI, e incluso para el tema de protección de datos personales, los archivos son el punto cardinal del cual dependen, por tanto el diseño de un marco legal que permita una adecuada clasificación de los documentos diferenciando entre archivo de trabajo, de concentración e histórico con elevados estándares de rigurosidad, así como pautas muy específicas de la forma en que las dependencias deban generar, almacenar y resguardar la información es la premisa del reconocimiento de su existencia y futura consulta.

El propósito en si no es que las dependencias generen flujos interminables de documentos, sino que los generados estén a la mano de forma oportuna, veraz y actualizada, en otras palabras, una nueva cultura archivística. Debemos visualizar la Ley de archivos como un instrumento focalizado en los procesos de organización, seguida de normas y manuales con procedimientos específicos para producir, circular, conservar, y destruir documentos de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, estatal y municipal.

Este nuevo modelo de gestión archivística debe aprovechar el amplio margen de oportunidades que las tecnologías de la información le brindan para generar documentos con ciertos estándares de calidad, instrumentos y herramientas para almacenar y respaldar información, así como para facilitar su consulta al interior de la administración pública y fuera de ella.

d) Tensión entre derecho a la información y a la privacidad

La LFTAIPG brinda los mecanismos para el acceso a la información, y en paralelo, aboga por la protección de los datos personales, es necesario distinguir estas instituciones que protegen derechos distintos; por ello la Ley General de

Protección de Datos Personales deberá establecer la pautas generales de cómo administrar este tipo de información de acuerdo con criterios de clasificación, organización y resguardo, además de algunas otras prerrogativas que permitan al propietario acceder y modificar su información.

La carencia de una ley de datos hace vulnerable al ciudadano ante el Estado y el sector privado. Los esfuerzos legislativos sólo se enfocan en proporcionar mecanismos de control para todas aquellas acciones, del sector público, que puedan transgredir la vida privada de los ciudadanos, pero, es importante que estos diseños legales engloben también al sector privado y en sí a todas aquellas transacciones que impliquen información personal y que por ende puedan afectar la vida privada.

Estamos hablando de una Ley General de Datos Personales que obligue a las dependencias, empresas y particulares a resguardar y dar un manejo puntual a la información de los usuarios de servicios públicos o comerciales. Un sistema integral de protección de datos personales que, como Francisco Acuña señala, posea el *hábeas data* como cualidad jurídica para exigir indemnizaciones a quienes hagan uso inapropiado de esta información.

Se trata de asegurarnos, a través del fortalecimiento y creación de estas instituciones, conocer la calidad que guarda la gestión de los asuntos públicos y conocer los datos que guarda el Estado para asegurar nuestra privacidad.

Ley General de Protección de Datos Personales:

- *Hábeas data* como recurso jurisdiccional de indemnización.
- Autodeterminación informativa de los particulares; concerniente al “derecho ARCO”.
- Reforzar la privacidad, honor e imagen de los particulares.
- Instituciones especializadas en la materia, con procedimientos expeditos.

- Supervisión de las empresas que manipulan datos, así como sanciones correspondientes.¹³⁵

e) Ciudadanía y combate a la corrupción

Generar conciencia e involucrar al ciudadano es primordial para prevenir la comisión de delitos de corrupción, con lo cual el ciclo transparencia-acceso a la información-rendición de cuentas se complementa. La corresponsabilidad que crea hace aún más evidente la obligación de los servidores por hacer cumplir la ley, por un lado, y consecuentemente la responsabilidad de la ciudadanía por exigir la rendición de cuentas, por el otro. La dinámica social comienza a andar y sólo entonces podemos hablar de la conformación de una nueva cultura en la que el monitoreo, el consenso, la vigilancia y la sanción sean cotidianos.

Combatir la corrupción requiere necesariamente de la participación de organizaciones ciudadanas responsables e interesadas en los asuntos de la agenda pública. El cambio de actitud de la sociedad queda demostrado con la conformación de organizaciones interesadas en dar impulso al combate a la corrupción y la transparencia.

Sin embargo, para su adecuado funcionamiento la contraloría social requiere: más y mejor información para la ciudadanía; innovadores modelos de organización ciudadana para la vigilancia y control; canales de comunicación gobierno-organizaciones ciudadanas; servicio profesional de carrera efectivo y capacitación a grupos ciudadanos; desarrollo y adecuada implementación de sistemas de atención ciudadana; efectivos indicadores de gestión que además permitan determinar el grado de satisfacción, confiabilidad, transparencia y eficacia de los órganos de gobierno.

En México, entonces, el término 'contraloría social' sigue haciendo referencia a los mecanismos de vigilancia y control promovidos desde el gobierno federal. Sin

¹³⁵ Acuña Llamas, Francisco, "El derecho a la protección de la privacidad en el distrito federal", en Guerrero Chiprés, Salvador, *op. cit.* p. 230.

embargo, es importante señalar que los mecanismos formales que permiten la participación de los beneficiarios de programas sociales en acciones de vigilancia y control, son sólo un tipo de contraloría social, la que podríamos identificar como institucionalizada, puesto que el concepto alude a significados más amplios que incluyen también el trabajo de vigilancia y monitoreo del quehacer gubernamental por parte de actores sociales autónomos, existiendo o no los mecanismos del estado que faciliten o permitan este tipo de trabajo.¹³⁶

La contraloría social se encuentra limitada debido a que los ciudadanos carecen del poder y los instrumentos necesarios para concretar labores de vigilancia y sanción sobre los programas que se operan en los tres órdenes de gobierno. Aun en circunstancias claras de abuso de poder e ineficiencia el ciudadano no puede dar seguimiento a las sanciones. Es necesario que la intervención ciudadana en procesos de control se amplíe abarcando el antes, durante y después en la aplicación de políticas.

... La bondad que se le reconoce a esta última forma de control por participación directa del ciudadano es que la voluntad de la gente se expresa durante el mandato de los representantes y no sólo en el acto de la elección. Y a esta intervención en la elección y el control habría que aumentar la intervención en la sanción del representante para cerrar al máximo los espacios de 'abdicación' del ciudadano.¹³⁷

Al interior de las instancias de coordinación política y dentro de los gobiernos municipales deben concretarse nuevas dinámicas organizacionales que sean más receptivas a las organizaciones de la sociedad. Es indispensable que los grupos y organizaciones de la sociedad denuncien y protesten; sean participativos y cooperativos en la resolución de problemas; y capaces de construir alternativas de cambio.

Debemos concretar en nuestro sistema democrático ejercicios permanentes y constantes de vigilancia mutua entre los poderes y el ciudadano que derivan en

¹³⁶ Pardo, María del Carmen, *op. cit.* p. 44.

¹³⁷ Saldaña Malagamba, Elisa María, "Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública", en Monsivais, Alejandro, *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro Mexicano para la Filantropía, 2005, p. 50.

consensos y acciones que facilitan la convivencia. En el marco de un estado democrático tienen que existir alternativas para la inclusión de la contraloría social. Aquellas prácticas de contraloría social que no provocan reacciones en los modelos de gestión pública y sólo funcionan para justificar su funcionamiento o legitimar ejercicios de inclusión social atropellan la esencia transformadora de este tipo de control, así como la importancia que implica para la rendición de cuentas y la democracia.

Por tanto, las instituciones encargadas del análisis y ejecución de mecanismos e instrumentos vinculados con la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la transparencia, el buen gobierno, la modernización administrativa y la construcción de ciudadanía y democracia deben introducir la contraloría social en sus acciones.

La Secretaría de la Función Pública posee un instrumento denominado Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) para promover en las instituciones públicas la implantación de la contraloría social en sus acciones, lo anterior a través de 6 componentes que, por lo menos en teoría, permiten que el ciudadano intervenga en el ciclo de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas o programas gubernamentales.¹³⁸

Componentes del SICS:

- 1) Información a la ciudadanía
- 2) Formas de organización social para el control y vigilancia
- 3) Espacios de comunicación gobierno-sociedad
- 4) Capacitación y asesoría
- 5) Sistemas de resolución a quejas y denuncias
- 6) Programas de evaluación social del gobierno

El marco jurídico de la contraloría social se encuentra plasmado en diversos ordenamientos como: la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, los ejercicios de transparencia y contraloría social se limitan a actividades de

¹³⁸ Véase Viveros Salinas, Ana Luisa, "Del derecho a saber... al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil", en Monsivais, Alejandro, *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro Mexicano para la Filantropía, 2005.

información y capacitación a otras organizaciones, grupos o población en general, sin duda un proceso importante, pero dichas actividades únicamente concretan en la posibilidad de presentar y canalizar quejas. Las organizaciones de la sociedad civil que quieren incidir en las políticas necesitan de mayor participación.

Se debe considerar la acción concreta de vigilancia y la posibilidad de canalizar quejas cuando ambas situaciones posibilitan la existencia de rendición de cuentas. Los sistemas de quejas deben existir pero de la mano de otras alternativas que acompañen su funcionamiento para que concreten en sanciones.

Es necesario fomentar mecanismos, instrumentos y espacios más abiertos, flexibles y diversificados que permitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil y en general de los ciudadanos, a fin de que sean ellos quienes elijan dónde y cómo pueden participar, de tal forma que se supere la división tajante entre sociedad civil y gobierno y puedan interactuar ambos sectores.

f) El discurso por un lado, la rendición de cuentas por el otro

Puede resultar improductivo abordar estrictamente las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas porque las circunstancias que la hacen viable aún son insuficientes en nuestro país, para decirlo con todas sus letras, pura transparencia y acceso a la información no da como resultado directo rendición de cuentas. La rendición de cuentas es algo así como una cualidad subsecuente que precisa entre otras cosas un sistema eficaz de sanciones para impugnar responsabilidades. Es uno de los puntos débiles por su ambivalente reglamentación, es preciso esclarecer y delimitar el proceso a seguir para sancionar a un servidor público que infringe la norma, con lo cual incurren en responsabilidades.

Necesita de un instrumento jurídico que especifique las sanciones a cada ilícito que los funcionarios pueden cometer al no acatar la máxima publicidad o la protección de datos personales. Los institutos de transparencia de toda la

república tienen que ser dotados de más y mejores instrumentos y atribuciones para sancionar las conductas ilícitas, porque el propósito principal de la rendición de cuentas es abatir la impunidad.

... en el futuro deberá dotarse a los órganos en materia de transparencia de la facultad para aplicar sanciones cuando se advierta un incumplimiento de las normas de transparencia. Lo anterior atendiendo al hecho mismo de la especialización de esos órganos y a su capacidad para juzgar aquellas situaciones que constituyan incumplimiento de la norma que aplican, elementos de los (sic) carecen los órganos que aplican la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas: la Secretaría de la Función Pública y sus contralorías internas.¹³⁹

El ejemplo más notable es el poder legislativo que constantemente es enjuiciado por los medios de comunicación en cuanto al mal uso de recursos públicos y actos de impunidad. “El legislativo está dotado para exigir información y dar recomendaciones, pero no para rendir cuentas.”¹⁴⁰

Sucede que la rendición de cuentas no es un concepto parte de nuestra idiosincrasia, ni siquiera en nuestra vida diaria. Al interior de la administración pública es un concepto por todos alabado pero carente de valor empírico porque es imposible rendir cuentas sin cuentas; tampoco se puede acceder y analizar información si no existe; y por ende es inverosímil identificar a los responsables sin especificar antes actos de responsabilidad.

La problemática reside en que todos estos instrumentos son piezas no articuladas de un todo que por ello no encuentra coherencia en su funcionamiento. Generalmente se asocia a la rendición de cuentas con la justificación de recursos públicos, pero va más allá porque incluye también aquellos actos de responsabilidad política de los funcionarios. Las deficiencias del sistema se

¹³⁹ Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, p. 152.

¹⁴⁰ Véase Amparo Casar, María, Marván, Ignacio, “¿A quién rinde cuentas el poder legislativo en México? en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE, 2009, en: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> (consultado en Enero de 2010)

multiplican en los estados y municipios por lo que es preciso un mayor énfasis en la fiscalización.

Proponer soluciones en esta materia es mera especulación, pues como ya se mencionó, se debe producir información con altos estándares de organización y enfocada a todos los actores de la esfera pública (Administración pública en general, Legisladores y obviamente ciudadanos), siendo fácil identificar a los responsables.

5. Conclusión

La transparencia y el derecho a la información permanecieron inmóviles durante 25 años en la agenda de gobierno, dadas las circunstancias del régimen que imperaba careció del impulso político que posibilita que cualquier ordenamiento se lleve a la práctica y no quede en letra muerta. La realidad evidenció eventualmente que el ejercicio de gobierno no podía ser exclusivo de unos cuantos, hasta que al final del proceso hizo su aparición en el debate público como la vía más factible para adecuar las instituciones.

Es claro que la transparencia, en contubernio con el derecho a la información, forzó a los órganos, dependencias y entidades a abrirse, poniendo a disposición del pueblo información, justificando lo referente a sus decisiones y acciones. Se trata de una política que incentivó la modernización del aparato burocrático a través de tecnologías de información; y todo en conjunto abre camino a una reforma de gran calado¹. A pesar de que la ley de transparencia es un buen diseño jurídico no es garantía de nada, ya que las particularidades de nuestro país condicionan su efectividad al clima político.

Los inicios de una reforma administrativa toparon con la incompreensión de las nuevas estrategias y su aplicación se ve alterada por las costumbres, rutinas y métodos de operación ineficientes. La transformación de los procesos internos de la Administración Pública Federal que debería caracterizarse por la eficiencia, la calidad y la transparencia y por ende mayor competitividad y bajos niveles de corrupción e impunidad sólo ha sido viable en parte.

Distintos dogmas políticos y prácticas burocráticas perduran y se resisten al cambio, para que éste sea efectivo requiere de transformaciones de gran envergadura que no sólo se enfoquen en lo institucional, sino que cambien

¹ “... la transparencia es quizá un modesto pero firme y permanente acicate para la reforma del Estado, para establecer un nuevo tipo de gobernanza, más abierta y democrática, más alerta y más propensa a la renovación.” En Vergara, Rodolfo, *op. cit.*, p. 8.

mentalidades propiciando “cultura de transparencia” en los ciudadanos y servidores públicos. La ciudadanía necesita ser *reeducada* para revertir las inercias que le impedían e impiden focalizar su interés en los asuntos de la agenda pública, de tal forma que consiente de sus derechos y responsabilidades exija el desempeño de una Administración Pública con soluciones y servicios eficientes e innovadores.

Como toda política, la de transparencia no estuvo exenta de problemáticas inherentes a su aplicación, por ello, requirió que en todos los órdenes de gobierno se contara con leyes de criterios equiparables en términos conceptuales, institucionales y operacionales, y con órganos responsables con la autonomía necesaria para garantizar el derecho de acceso a la información.

A partir de la reforma constitucional del 20 de julio de 2007, al artículo 6°, se establece un antes y un después en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, entre otras cuestiones. El contenido de la reforma prácticamente estipula una nueva relación dentro del Estado pero sobre todo entre éste y los particulares (acceso a la información de cualquier forma de organización gubernamental).

La política de transparencia incide en cambios en las rutinas burocráticas y además agrega un valor organizacional dado el carácter estratégico de la información para los órganos de gobierno y los ciudadanos. El carácter renovado del derecho de acceso a la información introduce un nuevo enfoque de trabajo y organización en las autoridades gubernamentales. El objeto no es sólo consolidar una estructura que atienda solicitudes de información sino que incentive la transparencia a favor de los ciudadanos.

Las fracciones añadidas al artículo 6° constitucional si bien no garantizan su éxito, sí esclarecen sobre los principios base para determinar las garantías del derecho en el país, además, permite entrever el talante de las transformaciones que se requieren a fin concretar sus postulados. Entre las aristas pendientes identificamos la Ley de Protección Datos Personales; Ley de Archivos; e instrumentos eficaces

de rendición de cuentas que comprenden la fiscalización, y un sistema homogéneo de cuentas públicas.

Tomando en consideración las líneas de análisis que se establecieron con respecto al tema de la gestión archivística es posible afirmar, respecto a la tercer hipótesis de la investigación, que si las adecuaciones constitucionales llegaran a aplicarse, implicarían la producción de antecedentes documentales de las actividades más rutinarias hasta los procesos decisorios de manera fidedigna, para después ser puestos a disposición de instancias encargadas de verificar que los recursos ejercidos cumplieron con las metas y objetivos programados, y en caso contrario imponer las sanciones pertinentes, lo anterior en contubernio con la ciudadanía a través de nuevos canales que permiten su participación, como el Programa de Aval Ciudadano en la Secretaría de Salud, el Programa de Monitoreo Ciudadano de la Secretaría de la Función Pública y la apertura de espacios para la participación en consejos ciudadanos o comités consultivos.

Es necesario aclarar que los mecanismos de participación mencionados se caracterizan por un funcionamiento débil porque se limitan a informar o simplemente cumplen como buzón de quejas, por lo que no existe un ejercicio de explicación o justificación de las acciones gubernamentales y por ende no existen procesos claros de sanción. Esta situación arroja un desconocimiento de los resultados concretos, es decir, si de alguna forma se incorporan las recomendaciones de la ciudadanía y qué cambios refleja la gestión de los asuntos públicos. Podemos decir, respecto a la segunda hipótesis, que aún estamos lejos de lograr una sociedad participativa y propositiva y por ende la “cultura de transparencia” y la contraloría social son aun endeables.

Puesto que la sociedad, inmersa en el entramado de la globalización, está en constante cambio su administración debe ser capaz de responder coherentemente a sus requerimientos. En este sentido, la senda del gobierno digital tiene que concretarse solventando todas aquellas disparidades que impiden su cabal funcionamiento en el país, se trata de un pilar necesario de la tecnología de la

información vinculado de forma directa a los asuntos que incumben a los ciudadanos.

El establecimiento formal de las prácticas de transparencia y por ende de acceso a la información pública y de rendición de cuentas se perfilan como el principal instrumento para transformar y erradicar viejas prácticas de abuso de poder, uso indebido de recursos públicos y opacidad en las prácticas gubernamentales; sin embargo, no porque exista una reglamentación jurídica al respecto se transformarán las prácticas de gobierno, es menester que la sociedad sea partícipe de estos cambios y transformaciones; necesita un cambio de mentalidad que deje atrás los conformismos sobre el quehacer diario de los funcionarios, para transitar hacia la corresponsabilidad que permita culminar con la tan anhelada transición democrática cuyas bases están sentadas.

La corresponsabilidad gobierno sociedad debe asumirse como el pilar del nuevo paradigma de nuestra democracia, la cual deja atrás su pertinencia única a quehaceres de distribución del poder político, para favorecer a una sociedad más libre con la capacidad de deliberar acerca de los asuntos que inciden en su vida directamente.

La información pública es de vital importancia para la democracia mexicana, pues a través ella el ciudadano conoce más a fondo la razón de las decisiones de gobierno e identifica a los responsables de las mismas, con ello crea un juicio fundado en información verídica sobre las circunstancias que determinan su situación particular, por lo tanto, esa información determina también futuras decisiones electorales con lo cual se legitiman los comicios.

La difusión de información en su carácter de pública posibilita la interacción gobernante-gobernado basada en el dialogo, por tanto, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el diseño de políticas y programas de gobiernos es impostergable a fin de reducir desequilibrios y asimetrías sociales.

Es necesario que los ciudadanos traspasen del concepto jurídico y se consoliden como cualidad política de la sociedad civil, es decir, agentes activos interesados

en la agenda pública, participe en labores gubernamentales informándose y contribuyendo para aminorar los desequilibrios sociales. La ciudadanía, como cualidad, sólo se crea a partir de cierto grado de madurez política para participar en las decisiones de gobierno, que obligadamente incumben a todos porque determinan la situación común y particular de la sociedad mexicana.

La transparencia y publicidad de los actos de gobierno edifican, también, el escenario idóneo para la rendición de cuentas. Como instrumento de buen gobierno viene a refrendar la legitimidad de los representantes poniéndolos bajo el escrutinio público, con la responsabilidad política necesaria para esclarecer y justificar su accionar ante el electorado.

Podemos comprobar la hipótesis central de la investigación al afirmar que carencia de rendición de cuentas se pretendió subsanar con reformas a los artículos constitucionales 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134; sin embargo, el sistema de rendición de cuentas se diseñó de forma fragmentada, por eso es que cada uno de sus elementos (la información, las cuentas y las responsabilidades) no logra articularse en una política funcional.

Debemos considerar que la rendición de cuentas se enriquece con la retroalimentación para finalizar con la sanción (positiva o negativa), estos dos elementos no se encuentran claramente establecidos en las recientes reformas. La problemática de la rendición de cuentas no sólo es ocasionada por la incomprensión de su alcance conceptual, se debe también a la falta de legislaciones, procedimientos e instrumentos confiables para cumplir este propósito en todos los órganos del Estado mexicano. Las reformas establecieron las bases que deben ser analizadas y perfeccionadas a través del trabajo legislativo a fin de completar la coherente articulación de una política de rendición de cuentas.

6. Apéndice

6.1 La transparencia en la economía

Partamos de la premisa de que los gobiernos contemporáneos reconocen la importancia de la transparencia y de mecanismos de acceso a la información para el buen funcionamiento de sus instituciones, así como de la economía y el mercado. En la actualidad las tecnologías posicionan a la información como una fuerza productiva de la que dependen decisiones económicas de gobiernos, instituciones y empresas.

Los procesos macroeconómicos dependen de factores tecnológicos para obtener conocimiento de las inversiones alrededor del mundo, por lo tanto la información es un componente del desarrollo económico de las naciones. Sin embargo, las decisiones económicas se adoptan con base en flujos asimétricos de información que alteran la formación de precios y transacciones económicas.

“... en el mundo de los mercados financieros, persisten los procesos de decisión que en buena medida están motivados por las intuiciones y sentimientos de los inversionistas que buscan piezas de información que generen asimetrías respecto a los demás participantes del mercado.”¹⁴²

Para los gobiernos la situación antes descrita significa que deben ser responsables no sólo de producir información (estadísticas, presupuestos, previsiones) sobre su situación económica sino que también deben asegurar que esta se distribuya y circule para evitar en la medida de lo posible asimetrías y formación de monopolios. En este sentido, el desempeño gubernamental contra la corrupción es determinante del ambiente de inversión y competitividad.

¹⁴² Quintana, Enrique, *Economía política de la transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 9, 2007, p. 26.

Para el desempeño económico de una nación la carencia de instrumentos y garantías de acceso a la información significaría un déficit económico. La transparencia y el acceso a la información representan para los gobiernos instrumentos indispensables para crear un entorno institucional confiable para las economías de conocimiento, porque los inversionistas necesitan disponer de la certidumbre que les brinda la información.

La apertura informativa en estas áreas da pie a que el escrutinio y debate público de estos datos permita evitar determinaciones gubernamentales erróneas que podrían terminar en crisis. Si bien en el ámbito económico, al igual que en el de la seguridad de una nación, es hasta cierto punto necesaria la existencia de información reservada porque su carácter incide directamente en la estabilidad nacional y económica, un ejercicio de gobierno guiado por el secretismo concede espacios a intereses ajenos al público y debilita la credibilidad y sustentabilidad de proyectos económicos enteros. De ahí que la asimetría de información entre la autoridad reguladora y los agentes económicos permite a los primeros desarrollar sus funciones de gestores económicos, como supervisores o autoridades en los mercados financieros.

Todas estas ideas sobre la importancia que adquiere la transparencia y el acceso a la información en el ámbito económico de las naciones se tratarán de ejemplificar a partir de un acontecimiento cuyos orígenes se hallan precisamente en las asimetrías de información y en incidencias de la corrupción. La idea central es que ningún asunto público está exento de la transparencia y que esta ayuda a prevenir desequilibrios económicos.

La crítica situación económica de tres países europeos caracterizada por amplios déficits fiscales y deudas públicas configura el escenario económico mundial. Los problemas económicos de Grecia, Portugal y España ponen en tela de juicio la continuidad de la moneda común europea. Estas crisis son secuelas de las medidas que las principales economías (Estados Unidos, Unión Europea y Japón) llevaron a cabo para evitar la depresión económica e instauraron el inicio de la

gran recesión actual a costo de convertir deuda privada en pública como resultado de la ruptura de la burbuja inmobiliaria.

Los tres países europeos antes señalados, estuvieron vinculados con el proceso de especulación inmobiliaria y por tanto sus economías resultaron mayormente afectadas por la crisis de 2008 en Estados Unidos. En particular nos abocaremos a la situación de Grecia, que arrastra desde 2004 un crecimiento desmesurado del sector público¹⁴³ junto con el descontrol del gasto público, de ahí el origen del gran endeudamiento que amenaza con tener secuelas en otros países de la eurozona.

La principal causa de la crisis griega se debe a que la corrupción invadió la administración pública y las empresas, asimismo el sistema político funciona con base en el nepotismo, lo cual debilitó el sistema jurídico de esa nación y la confianza sobre el funcionamiento de dicho estado. Además la crisis financiera se vio agravada porque los ciudadanos no pagan impuestos.

De acuerdo con el Primer ministro griego Yorgos Papandrú¹⁴⁴, la crisis económica es el resultado de varios años de ocultamiento de información. Según las estadísticas oficiales de 2009 el porcentaje de déficit estaba por debajo del 7%, y con el destape de la situación real se convirtió en un 13.6% del PIB para ese mismo año, lo cual está muy lejos del estándar del 3% que exige el pacto de estabilidad y crecimiento a los 16 miembros de la eurozona.

En un mundo donde la opacidad y con ella corrupción tienen incidencia en todos los ámbitos económicos, la transparencia representa una ventaja competitiva entre las naciones para mantener un clima de estabilidad y atraer flujos de inversión.

El déficit fiscal de Grecia asciende al 12.7% y su deuda equivale al 110% del PIB, aproximadamente 271 000 millones de euros. Papandrú considera que la unión europea permitió en cierto grado esta situación, ya que podían haberse aplicado controles más estrictos para resguardar el pacto de estabilidad. Por ello propone

¹⁴³ Hasta 2009 se habían contratado más de 100 mil nuevos funcionarios y la nómina de empleados públicos incrementó en un 70%. Una cuarta parte de los trabajadores griegos se ubican en el sector público.

¹⁴⁴ Ertel, Manfred, "Lo peor es haber perdido la credibilidad", El País, domingo 28 de febrero de 2010, véase en http://www.elpais.com/articulo/economia/peor/haber/perdido/credibilidad/elpepieco/20100228elpepieco_2/Tes (consultado el 22 de mayo de 2010)

que el *Eurostat* sea capaz de acceder a las estadísticas de cada país miembro, aunque aclara que existen resistencias porque no a todos los países les agrada la transparencia.

El hecho de poseer una moneda única impide a estas naciones afectadas utilizar otros mecanismos de salida como la manipulación de las tasas de interés porque estas las maneja el Banco Central Europeo o llegar a devaluar su moneda. Por tanto, su única alternativa es implementar fuertes medidas de austeridad para reducir el déficit y la deuda y a partir de ello aumentar su competitividad económica.

El gobierno griego intenta subsanar esta problemática con la implementación de ciertas medidas de austeridad, de ajuste fiscal y reformas laborales entre las que resaltan: el recorte salarial de los funcionarios públicos, elevar la edad de jubilación, incrementos a los precios del petróleo, además de estar en proceso una reforma fiscal que permita que quienes ganan más paguen lo equivalente.

“El país mediterráneo se ha visto obligado a recurrir a la ayuda del Eurogrupo y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar la bancarrota estatal. Un recurso que supone ceder parcialmente su soberanía y someter sus cuentas al escrutinio internacional.”¹⁴⁵

Como vemos, la economía real se desarrolla entre asimetrías de información con repercusiones directas en las decisiones de inversionistas, por lo tanto, la información es una fuerza productiva tan importante como cualquier otra materia prima para el correcto desempeño y crecimiento económico de las naciones. En el imaginario económico cualquier asimetría de información provoca comportamientos inconvenientes de los agentes económicos, quienes basados en la suspicacia afectan la estabilidad económica de una nación.

En situaciones de este tipo aun con la existencia de información más detallada y oportuna sería muy difícil evitar estos cambios drásticos de percepción. Es cierto

¹⁴⁵ “Despilfarro, la causa de la crisis económica en Grecia”, *El siglo de Torreón*, martes 11 de mayo de 2010, véase en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/523096.despilfarro-la-causa-de-la-tesis-economica-e.html> (consultado el miércoles 19 de mayo de 2010)

que mejorar la calidad de los flujos de información económica al interior de los mercados puede tener secuelas positivas en su operación, pero debemos tener claro que estos difícilmente evitarían crisis económicas porque estas no derivan de imperfecciones de la información sino con el comportamiento de las variables económicas en el futuro y de las decisiones al respecto.

“Si bien el libre acceso a la información pública no puede cambiar la naturaleza de la operación de los mercados, en un mundo en el que realmente hay información imperfecta, la transparencia puede hacer mucho para conseguir que esa imperfección se reduzca y que la operación de los mercados se vea menos contaminada de la ignorancia.”¹⁴⁶

¹⁴⁶ Quintana, Enrique, *op. cit.*, p. 34.

7. Anexos

7.1 Conductas cuyo incumplimiento u omisión daría lugar a sanciones

Texto de la reforma	Conducta debida	Conducta indebida
<p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.</p>	<p>1. Publicidad de la información. 2. Reserva temporal. 3. Reserva por causa de interés público. 4. Reserva legal. 5. Principio de máxima publicidad</p>	<p>1. Ocultar la información. 2. Reservar información indefinidamente. 3. Reservar la información por caudas ajenas al interés público (interés de grupo, facción, partido político, etcétera). 4. Reservar ilegalmente la información. 5. Incumplir con el principio de máxima publicidad.</p>
<p>II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.</p>	<p>6. Protección de la información que se refiere a la vida privada. 7. Protección de los datos personales. 8. Justificación de las excepciones en la ley.</p>	<p>6. Permitir el mal uso de información que se refiere a la vida privada o de los datos personales. 7. No proteger la información que se refiere a la vida privada o a los datos personales. 8. Abstenerse de señalar las excepciones a la protección de los datos privados o personales.</p>
<p>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.</p>	<p>9. Acceso a la información sin acreditar interés alguno. 10. Acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a su rectificación.</p>	<p>9. Impedir acceso a la información pública o pedir que se acredite alguna clase de interés. 10. Cobrar por acceder a la información pública, a los datos personales o a su rectificación.</p>
<p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos</p>	<p>11. Establecer mecanismos de acceso a la información. 12. Establecer procedimientos de revisión expeditos.</p>	<p>11. Abstenerse de establecer los mecanismos de acceso a la información. 12. Abstenerse de establecer procedimientos</p>

procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.		de revisión expeditos.
V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.	13. Preservar los documentos.	13. Alterar, o modificar los documentos que se encuentren bajo su custodia.
VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.	14. Hacer pública la información relacionada con los recursos públicos que se entreguen a personas físicas o morales.	14. Omitir publicar la información relacionada con los recursos públicos que se destine a personas físicas o morales.
VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.	15. Sancionar la infracción de las disposiciones en materia de acceso a la información pública.	15. Abstenerse de sancionar las infracciones en materia de acceso a la información.

Fuente: Márquez Gómez, Daniel, "El régimen de las sanciones", en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, pp. 145-147.

7.2 Características que deben tener los órganos estatales de transparencia

1. Garantizar simultáneamente las tres autonomías: operativa, gestión y, sobre todo, de decisión. Esto quiere decir todas las resoluciones de los organismos deben provenir de sus propios circuitos internos.
2. Dotarlas de siete atribuciones irrenunciables: resolución de controversias; promoción del derecho y la cultura; protección de los datos personales; facultades

normativas para regular los distintos aspectos del derecho en el interior de los gobiernos; hacer jurídicamente definitivas a sus resoluciones; darles la facultad de conocer la información polémica en todo momento, y dotarlas de ciertas capacidades de sanción.

3. Es indispensable que las OAIP's sean producto de un acuerdo más allá del solo consentimiento del gobierno en turno y que gocen de la confianza de las fuerzas políticas locales; por lo tanto, conviene generalizar el principio de que dos terceras partes del Congreso de la Unión respalden el nombramiento del organismo garante.
4. A nuestro modo de ver, la experiencia ha demostrado que la designación del presidente del órgano garante debe ocurrir en el acto mismo de la designación del organismo por parte del propio Congreso de la Unión; el hecho tentador y sólo aparentemente democrático, de que los propios comisionados elijan a voluntad a su presidente ha demostrado ser una fuente permanente de inestabilidad y discordia interna.
5. Es indispensable eliminar los cargos honoríficos en los órganos estatales: la transparencia es un tema que requiere especialización, es decir, profesionalización, es un derecho que debe ser garantizado por el Estado y es una apuesta de política que debe ser apoyada con recursos suficientes, siempre vigilados y evaluados.

Fuente: Becerra, Ricardo, Liévano, Maura y Mancebo, Paulina, "Un nuevo edificio institucional para la transparencia", en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, pp. 107-108.

8. Bibliografía

- 3er. Premio Estatal de Investigación-Derecho a la Información, México, Comisión Estatal de Información Gubernamental Querétaro, 2007.
- Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del estado*, México, Miguel Ángel Porrúa librero editor, 1997.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1998.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.
- Caballero Juárez, José, Vanessa Díaz y Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006.
- Caminal Badia, Miquel (Coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996.
- Carbonell, Miguel, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción una mirada constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.
- Concha Cantú, Hugo (coord.), *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.
- Deutsch, K.W., *Los nervios del gobierno*, México, Editorial Paidós, 1993.
- Ernesto Emmerich, Gustavo, Víctor Alarcón Olgún (Coords.), *Tratado de ciencia política*, México, Editorial Anthropos, 2007.
- Guerrero Chiprés, Salvador (Coord.), *Claroscuros de la transparencia en el D.F.*, México, Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal, 2006.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Hobbes, Thomas, *Leviatan*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005.

- Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, México, Editorial Limusa, 1987.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1979.
- Merino, Mauricio (Coord.), *Transparencia: libros autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.
- Monsivais C., Alejandro (Comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y redición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro Mexicano para la Filantropía, 2005.
- Ramírez Deleón, José Antonio, *Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia*, Instituto de Acceso a la información Pública del Distrito Federal, 2007.
- Ríos Estavillo, Juan José, *Derecho a la información en México*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Ruiz Euler, Alexander (Coord.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Editorial Fontamara, 2006.
- Salazar Ugarte, Pedro, *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008.
- Sánchez Azcona, Jorge, *Lecturas de sociología y ciencia política*, México, UNAM, 1975.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de la Función Pública, 2005.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Perspectiva de la administración pública contemporánea*, México, Instituto Administración Pública del Estado de México, 2007.
- Weber, Max, *El político y el científico*, España, Alianza Editorial, 1998.
- Zaldívar Trinidad, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006.

Hemerográficas

- “Despilfarro, la causa de la crisis económica en Grecia”, El siglo de Torreón, martes 11 de mayo de 2010, véase en

<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/523096.despilfarro-la-causa-de-la-crisis-economica-e.html> (Consultado el miércoles 19 de mayo de 2010)

- Ackerman, John, Irma E. Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 7, 2007.
- Acuña Llamas, Francisco, “Las órbitas del derecho de acceso a la información en México. A propósito de la reforma del artículo 6º. Constitucional”, en revista Derecho comparado de la información, número 11, México, enero-junio, 2008.
- Carbonell, Miguel, “Una nota sobre el panorama actual del derecho de acceso a la información pública en México”, en revista Derecho comparado de la información, número 9, México, enero-junio, 2007.
- Contreras Padilla, Sergio, “E-government y acceso a la información en México”, en revista Derecho comparado de la información, número 11, México, enero-junio, 2008.
- Ertel, Manfred, “Lo peor es haber perdido la credibilidad”, El País, domingo 28 de febrero de 2010, véase en http://www.elpais.com/articulo/economia/peor/haber/perdido/credibilidad/elpepieco/20100228elpepieco_2/Tes (Consultado el 22 de mayo de 2010)
- Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, en revista Derecho comparado de la información, número 2, México, julio-diciembre, 2003.
- Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 8, 2007.
- Quintana, Enrique, *Economía política de la transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 9, 2007.
- Reyes Heróles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 1, 2007.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 4, 2007.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 3, 2007.
- Solís, Alejandro, “Infomex”, en revista Derecho comparado de la información, número 7, México, enero-junio, 2006.

- Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de transparencia, núm. 5, 2007.

Documentos

- Alatorre Flores, Jorge Alberto, *Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e institutos de transparencia en los estados de México*, en: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.
- Núñez de Prado, Sara, *La transparencia como agente de cambio estratégico en la política mexicana del siglo XXI*, en: FISEC-Estrategias-Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Año II, Núm. 5, Mesa VI, 2006, pp. 37-58. En: <http://www.cienciared.com.ar/ra/revista.php?wid=9&articulo=506&tipo=A&eid=5&sid=152&NombreSeccion=Articulos&Accion=Completo> (Consultado el 4 de diciembre de 2008)
- Salguero, Frine, *Transparencia y acceso a la información: monitoreo ciudadano a la ley federal de acceso a la información pública gubernamental*. En: <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/Monitoreo%20ciudadano%20a%20la%20LFTAIPG.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2009)

Leyes

- Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información. (Noviembre de 2007)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (Junio de 2002)
- Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. (Junio de 2007)
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Páginas Web

- Instituto Federal de Acceso a la información Pública
www.ifai.org.mx
(Consultado el 22 de abril de 2009)

- Secretaría de la Función Pública
www.funcionpublica.gob.mx
(Consultado el 14 de marzo de 2009)
- Transparencia Internacional
www.transparency.org
(Consultado el 17 de enero de 2010)
- CIDE – Rendición de cuentas
www.rendiciondecuentas.cide.edu
(Consultado el 5 de enero de 2010)
- INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
www.inegi.org.mx
(Consultado el 27 de mayo de 2009)
- Convención Interamericana contra la corrupción
www.oas.org/Juridico/spanish/Tratados/b-58.html
(Consultado el 19 de noviembre de 2008)
- Tercera cumbre de las Américas
www.ftaa-alca.org/Summits/Quebec/plan_s.asp
(Consultado el 19 de noviembre de 2008)
- Senado de la República (Gaceta)
www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/02/05/1&documento=12
(Consultado el 13 de febrero de 2009)